CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 826/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Silvão Leite, que estabelece diretrizes para a implantação de Unidades Digitais de Saúde na rede municipal de saúde, no âmbito da telemedicina disciplinada pela Lei nº 17.718, de 23 de novembro de 2021.

Nos termos da propositura, considera-se Unidade Digital de Saúde o ponto de atendimento, fixo ou móvel, integrado à rede municipal de saúde, destinado à realização de práticas de teleassistência e de aferições e exames de apoio diagnóstico compatíveis com essa modalidade, com transmissão dos dados ao profissional de saúde responsável pelo atendimento. São objetivos das Unidades: I – ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde, com redução de barreiras geográficas, socioeconômicas e de exclusão digital; II – favorecer a identificação precoce e o acompanhamento contínuo de pessoas com doenças crônicas não transmissíveis, especialmente hipertensão arterial e *diabetes mellitus*; III – contribuir para a redução do tempo de espera por consultas e exames especializados; IV – apoiar as equipes da Atenção Básica, inclusive as da Estratégia Saúde da Família, na coordenação do cuidado; V – produzir informações que subsidiem o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações de saúde.

A propositura também fixa diretrizes para a implantação e o funcionamento das Unidades, entre as quais o caráter complementar ao atendimento presencial, assegurado o direito de recusa ao atendimento por telessaúde, o consentimento livre e esclarecido do usuário, a gratuidade, a priorização de territórios com maior vulnerabilidade social e maior carga de doenças crônicas, a acessibilidade e a privacidade do atendimento, o registro em prontuário eletrônico, a continuidade do cuidado na unidade de referência e a avaliação periódica dos resultados (art. 4º). Prevê, ainda, salvaguardas quanto ao tratamento de dados pessoais, nos termos da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (art. 7º).

Por fim, faculta ao Poder Executivo a utilização de equipamentos portáteis para atendimento por telessaúde no domicílio de usuários acamados ou com mobilidade reduzida (art. 5º) e dispõe que a implantação e a operação das Unidades poderão ser realizadas diretamente pelo Poder Público ou, supletivamente, por terceiros (art. 6º).

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir ao projeto conteúdo mais programático, suprimindo determinações ao Executivo para a prática de atos concretos de gestão, nada obsta o prosseguimento da propositura.

Quanto à matéria, a propositura encontra fundamento na competência comum dos entes federados para cuidar da saúde (art. 23, II, da Constituição Federal) e na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

estadual no que couber e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, I, II e VII, da Constituição Federal), em consonância com os arts. 213 e seguintes da Lei Orgânica do Município. Harmoniza-se, ademais, com o regime da telessaúde instituído pelo Título III-A da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, incluído pela Lei Federal nº 14.510, de 27 de dezembro de 2022, e com a Lei Municipal nº 17.718, de 2021, que já disciplina a prática da telemedicina no Município.

Sob o ponto de vista formal, a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo Hely Lopes Meirelles (***Direito Municipal Brasileiro***, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes ou, ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabelecer disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29/09/2016).

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Cabe observar que essa interpretação restritiva foi acolhida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, no qual se debateu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância em escolas. Na ocasião, firmou-se a seguinte tese:

> "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)."

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar pela constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar, que também dispunha sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, tendo se pronunciado pela ausência de vícios de iniciativa e pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19/09/2018).

Especificamente sobre o conteúdo da presente propositura, que versa sobre a fixação de diretrizes para a implantação de Unidades Digitais de Saúde na rede municipal de saúde, cumpre destacar o seguinte entendimento firmado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao analisar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, que dispunha sobre a implantação de política pública voltada à implantação de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que "dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências". Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativa encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado “Tema” com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)”. Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...”) é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da “atribuição de Órgão da Administração Municipal” (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.
>
> DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei", prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante. (TJSP – Órgão Especial, ADI nº 2287863-78.2020.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, j. 04/08/2021, grifamos)

Contudo, embora o Poder Judiciário venha adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis sobre programas e serviços públicos em consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência se encontra limitado ao estabelecimento de regras de conteúdo geral e abstrato e teor mais programático, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Nesse sentido, bastante elucidativo o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa e razões de decidir reproduzimos abaixo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que "institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências" - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 -Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.
>
> ...

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

"Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;
II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;
III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;
IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;
V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;
VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;
VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;
VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;
Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.
Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.
Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.
Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.
Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.
Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático**, e segundo José Afonso da Silva, "tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados**" (*in* "Aplicabilidade das Normas Constitucionais", Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. **Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade**.

...

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do **Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa**, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, *in verbis*:

Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V); **a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes** que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (inc. VII); **a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII);** bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), **interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo**.

..." (TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, Rel. Márcio Bartoli, j. 10/02/21, destacamos)

Do exposto é possível inferir que, embora ao Poder Legislativo seja conferida a competência para a fixação de diretrizes ou normas programáticas voltadas à implantação de política pública, não pode o Parlamento esmiuçar os meios a serem adotados para a consecução dos objetivos da lei, porque, ao fazê-lo, estaria usurpando matéria inserida no âmbito da reserva da administração.

No caso em exame, a maior parte da propositura limita-se a definir o conceito de Unidade Digital de Saúde, seus objetivos e as diretrizes que deverão orientar sua implantação, em harmonia com a legislação federal e municipal de regência da telessaúde, conteúdo que se insere no campo legítimo da iniciativa parlamentar.

Alguns dispositivos, contudo, ultrapassam esse limite. O art. 5º, ao facultar ao Poder Executivo a utilização de equipamentos portáteis para atendimento domiciliar por telessaúde, e o art. 6º, ao dispor que a implantação e a operação das Unidades poderão ser realizadas diretamente pelo Poder Público ou, supletivamente, por terceiros, versam sobre os meios concretos de execução da política e sobre a escolha do modelo de prestação do serviço, decisões que integram o juízo de conveniência e oportunidade próprio da gestão administrativa (art. 37, § 2º, IV, c/c art. 69, II, e art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município).

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Além disso, por conferirem ao Executivo faculdades de que ele não depende para o exercício de suas atribuições, tais dispositivos assumem natureza autorizativa, o que o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reputado inconstitucional:

> "Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, que "Dispõe sobre instituição, no Município de Tietê, do Programa Lote Urbanizado, voltado a promover, custear e implantar lotes urbanizados para atendimento do direito de moradia." - Alegação de que o processo legislativo não observou o princípio da participação popular na elaboração de norma urbanística e de que a lei também afronta o princípio da separação dos poderes, já que interfere na gestão do Poder Executivo sobre programas habitacionais e trata da prática de atos de administração, o que implica ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV, 144 e 180, inc. II, da Constituição do Estado - Vício formal - A instituição de política pública de assistência social, no âmbito habitacional, visando à concretização do direito de moradia, por lei de iniciativa parlamentar, não traduz, em si, usurpação de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por a matéria não se enquadrar entre as enumeradas no artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. No entanto, no caso concreto, há vício de iniciativa, no que concerne ao artigo 2º, II, da lei impugnada, porque a instituição de fundo de qualquer natureza, assim como sua organização e gestão, se inserem no campo da competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme a inteligência dos artigos 174, III, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição do Estado, e a jurisprudência pacífica do C. Órgão Especial - Vício formal - Lei de natureza urbanística - Inobservância à exigência de participação popular direta no processo legislativo - Infração ao artigo 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual, "No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes", bem como aos artigos 144 e 191 da mesma Carta - Entendimento pacífico do C. Órgão Especial, no sentido de que as leis que versam sobre matéria urbanística devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias - Vício formal - Inobservância, pelo legislador, do artigo 232, I, da Constituição do Estado, que decorre das regras dos artigos 193, parágrafo único, e 204, II, da Constituição Federal, e determina a participação da comunidade na organização, elaboração, execução e acompanhamento de programas e projetos na área de promoção social - Precedente do C. Órgão Especial - Vício material - Os artigos 3º, § 2º, e 4º, I da Lei nº 3.883/2022 de Tietê invadem a órbita de gestão do Poder Executivo, ao determinarem o estabelecimento de "ajustes" com concessionárias de serviço público e a realização de parcerias pela Administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - **Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas"**

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração - Precedentes do Órgão Especial - Pedido julgado procedente, para o fim de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 3.883, de 4 de abril de 2022, do Município de Tietê."

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20881542320248260000 São Paulo, Relator: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 29/01/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/02/2025 - destacamos)

"VOTO Nº 39791 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal de Tremembé n.º 421/24, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado "IPTU VERDE". Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária. STF, ARE 743.480-MG, com repercussão geral. **Todavia, edição de "lei autorizativa". Inadmissibilidade.** ADI 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24. Violação à reserva da Administração. Alcaide que não depende de autorização para o exercício de atos de sua competência. Inteligência dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido procedente."

(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20529570720248260000 São Paulo, Relator: Tasso Duarte de Melo, Data de Julgamento: 21/08/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 10/09/2024 - destacamos)

Ressalte-se que a supressão desses dispositivos não esvazia o objeto da propositura, pois a possibilidade de execução supletiva das ações e serviços de saúde por terceiros já decorre do art. 215, § 1º, da Lei Orgânica do Município, invocado pelo próprio art. 6º, e a utilização de equipamentos portáteis no âmbito da atenção domiciliar insere-se no poder geral de gestão do Executivo.

Pela mesma razão, suprime-se o parágrafo único do art. 7º, que, ao pressupor a operação das Unidades por terceiros, predetermina o conteúdo do instrumento jurídico a ser celebrado com o operador, matéria própria da fase de contratação a cargo do Executivo. Permanecem o *caput* e os incisos do art. 7º, que apenas reafirmam salvaguardas já previstas na Lei Federal nº 13.709, de 2018.

O inciso IV do art. 4º do projeto, por sua vez, atribui à Secretaria Municipal da Saúde a definição dos critérios epidemiológicos e indicadores de priorização territorial, preordenando atribuição a órgão determinado da Administração. Suprime-se, assim, a referência ao órgão, mantida a diretriz de priorização segundo critérios epidemiológicos e indicadores de saúde.

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Quanto ao art. 8º, cumpre observar que o poder regulamentar constitui atribuição própria do Chefe do Executivo (art. 84, IV, da Constituição Federal, aplicado por simetria), cujo exercício depende de juízo de conveniência e oportunidade que lhe cabe com exclusividade, como reconhecido no precedente do Município de Mauá acima transcrito. Suprime-se, por isso, o dispositivo, sem prejuízo da regulamentação que o Executivo entenda cabível.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir à iniciativa contornos mais gerais e abstratos, bem como retirar o caráter autorizativo de alguns de seus dispositivos, nada obsta o prosseguimento da propositura, ressaltando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que, a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa eliminar o caráter autorizativo de dispositivos do projeto, bem como suprimir aqueles que avançam na esfera de atuação administrativa do Poder Executivo, em respeito ao princípio da separação dos Poderes:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 826/2026

Estabelece diretrizes para a implantação de Unidades Digitais de Saúde na rede municipal de saúde, no âmbito da telemedicina disciplinada pela Lei nº 17.718, de 23 de novembro de 2021.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a implantação de Unidades Digitais de Saúde, como meio complementar de prestação de ações e serviços de telessaúde na rede municipal de saúde, no âmbito da telemedicina disciplinada pela Lei nº 17.718, de 23 de novembro de 2021.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se Unidade Digital de Saúde o ponto de atendimento, fixo ou móvel, integrado à rede municipal de saúde, destinado à realização de

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

práticas de teleassistência e de aferições e exames de apoio diagnóstico compatíveis com essa modalidade, com transmissão dos dados ao profissional de saúde responsável pelo atendimento.

Parágrafo único. A oferta de serviços nas Unidades Digitais de Saúde observará as exigências de inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES previstas na regulamentação do Sistema Único de Saúde – SUS.

Art. 3º São objetivos das Unidades Digitais de Saúde:

I – ampliar o acesso da população às ações e serviços de saúde, com redução de barreiras geográficas, socioeconômicas e de exclusão digital;

II – favorecer a identificação precoce e o acompanhamento contínuo de pessoas com doenças crônicas não transmissíveis, especialmente hipertensão arterial e diabetes mellitus;

III – contribuir para a redução do tempo de espera por consultas e exames especializados;

IV – apoiar as equipes da Atenção Básica, inclusive as da Estratégia Saúde da Família, na coordenação do cuidado;

V – produzir informações que subsidiem o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações de saúde.

Art. 4º A implantação e o funcionamento das Unidades Digitais de Saúde observarão as seguintes diretrizes:

I – caráter complementar ao atendimento presencial, assegurados ao usuário o direito de recusar o atendimento por telessaúde e a garantia de atendimento presencial sempre que solicitado, nos termos do art. 26-A, inciso III, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;

II – consentimento livre e esclarecido do usuário ou de seu representante legal, nos termos do art. 26-G, inciso I, da Lei Federal nº 8.080, de 1990, e do art. 10 da Lei nº 17.718, de 2021;

III – gratuidade do atendimento;

IV – priorização de territórios com maior vulnerabilidade social, maior carga de doenças crônicas e menor oferta ou maior sobrecarga de serviços de saúde, segundo critérios epidemiológicos e indicadores de saúde;

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

V – instalação em locais de fácil acesso, com acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, nos termos da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015, e com condições de privacidade visual e acústica que assegurem o sigilo do atendimento;

VI – apoio presencial ao usuário por profissional capacitado, observadas as atribuições definidas pelos respectivos conselhos profissionais;

VII – utilização exclusiva de dispositivos médicos regularizados perante a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa;

VIII – observância das normas sanitárias aplicáveis, inclusive, quando houver climatização artificial, das disposições da Lei Federal nº 13.589, de 4 de janeiro de 2018;

IX – registro dos atendimentos em prontuário eletrônico, com observância das regras e dos padrões de interoperabilidade e informação em saúde estabelecidos pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria Municipal da Saúde;

X – encaminhamento do usuário ao atendimento presencial sempre que o profissional de saúde o entender necessário, assegurada a continuidade do cuidado na unidade de saúde de referência;

XI – articulação com o planejamento municipal de saúde e acompanhamento pelo Conselho Municipal de Saúde;

XII – avaliação periódica dos resultados, com divulgação de indicadores agregados.

Art. 5º O tratamento de dados pessoais no âmbito das Unidades Digitais de Saúde observará a Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, especialmente:

I – as hipóteses de tratamento previstas no art. 11, inciso II, alíneas “b” e “f”, e a publicidade de que trata o § 2º do mesmo artigo;

II – a vedação de comunicação ou de uso compartilhado de dados pessoais sensíveis referentes à saúde com o objetivo de obter vantagem econômica, nos termos do § 4º do art. 11;

III – a anonimização, sempre que possível, dos dados utilizados em estudos e na avaliação de que trata o inciso XII do art. 4º desta Lei.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 2210/2026. Documento assinado digitalmente por SILVIA ANDREA FERRARO em 16/11/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=776269.