

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

2º COMISSÃO CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO (CCJR)

PROJETO DE LEI Nº 225/2025.

AUTORIA: GILMAR NASCIMENTO

EMENTA: Institui a Política "UBS Segura", determina a instalação de postos fixos da Guarda Municipal em Unidades Básicas de Saúde (UBS) de alto risco, estabelece protocolos de segurança para o fechamento noturno das unidades, e dá outras providências.

PARECER

1. Relatório Circunstanciado e Delimitação da Controvérsia

1.1. Objeto da Análise e Fundamentos do Projeto de Lei

O presente Parecer Técnico-Jurídico, elaborado no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), tem por objetivo primordial a análise da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei (PL) nº 225/2025, de autoria do ilustre Vereador Gilmar de Oliveira Nascimento. A propositura visa instituir a **Política "UBS Segura"** no Município de Manaus, estabelecendo um regime de cooperação entre a Secretaria Municipal De Segurança Pública e Defesa Social (SEMSEG) e a Secretaria Municipal de Saúde (SEMSA).

A iniciativa legislativa encontra sustentação em uma notória demanda social por segurança nas Unidades Básicas de Saúde (UBS), que, conforme a justificativa do projeto, têm sido palcos de crescente incidência de violência e vandalismo, comprometendo tanto a integridade dos servidores quanto a continuidade dos serviços essenciais prestados aos usuários. O contexto de Manaus como a terceira capital mais violenta do Brasil reforça a urgência e a legitimidade da intervenção legislativa em matéria de segurança pública de interesse local.

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

O PL 225/2025 estabelece uma série de objetivos e diretrizes:

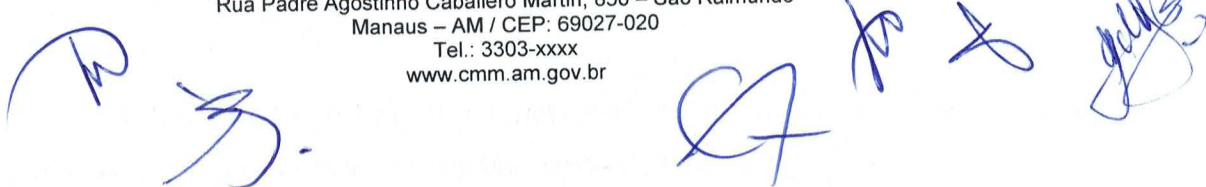
1. **Prevenção Primária:** Prevenir atos de violência, vandalismo e agressões contra servidores e usuários das UBS, promovendo um ambiente seguro para a assistência à saúde.
2. **Segurança Específica:** Assegurar a segurança durante o fechamento noturno das unidades que operam em horário estendido.
3. **Estratégias de Segurança:** Determinar a instalação de postos fixos da Guarda Municipal (GM) em UBS classificadas como de alto risco, se a disponibilidade permitir (cláusula "se possível").
4. **Medidas de Proteção ao Patrimônio:** Reforço de segurança no horário de fechamento, com presença de agentes para acompanhar a saída dos funcionários e evitar assaltos ou arrombamentos.
5. **Medidas Complementares:** Adoção de sistemas de vigilância por câmeras monitoradas pela GM, iluminação reforçada no perímetro externo, e escolta para servidores em horários de risco.

1.2. A Preliminar de Inconstitucionalidade da Procuradoria Legislativa (PL)

Em sua tramitação inicial, o Projeto de Lei nº 225/2025 recebeu parecer desfavorável da Procuradoria Legislativa, posteriormente acolhido pela Procuradoria Geral da Câmara. A preliminar sustentada é a **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

O parecer da Procuradoria argumenta que a propositura, ao instituir a política e detalhar ações como a instalação de postos fixos da Guarda Municipal, o patrulhamento comunitário integrado e a responsabilização da SEMSA pela segurança noturna, impõe uma série de **novas obrigações** às Secretarias Municipais (SEMSEG e SEMSA).

Esta imposição é considerada uma invasão da competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre a **criação, extinção e organização dos órgãos da Administração direta, indireta e fundacional do Município**, nos termos do Art. 59,



GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

IV, da Lei Orgânica do Município de Manaus (LOMAN). A Procuradoria cita o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) segundo o qual leis de origem parlamentar que dispõem sobre novas atribuições e funcionamento de órgãos públicos ferem o Princípio da Harmonia e Independência entre os Poderes (CF, Art. 2º).

1.3. Conclusão da CCJR sobre a Controvérsia

A CCJR, em análise mais aprofundada da moderna jurisprudência constitucional brasileira, discorda do parecer da Procuradoria Legislativa. O parecer desfavorável baseia-se em uma aplicação rígida e descontextualizada do princípio da separação de poderes, falhando em reconhecer a distinção fundamental entre o estabelecimento de **diretrizes gerais de políticas públicas** (competência concorrente ou suplementar do Legislativo) e a **gestão administrativa pormenorizada e a estrutura orgânica** (competência privativa do Executivo).

Conclui-se que o PL 225/2025 é constitucional, pois sua natureza é programática e contém cláusulas de salvaguarda que asseguram a discricionariedade do Prefeito na execução da política. O tema, ademais, é de relevância local inquestionável e está diretamente ligado à concretização do direito fundamental à saúde, justificando a iniciativa parlamentar para instituir a diretriz.

2. O Rebatimento Jurídico: A Distinção entre Política Pública e Gestão Administrativa

A arguição de inconstitucionalidade formal deve ser afastada mediante a aplicação da teoria das leis de iniciativa concorrente, amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal em matéria de políticas públicas.

2.1. A Mitigação da Reserva de Iniciativa e a Função Programática do Legislativo

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

A Procuradoria sustenta que a imposição de novas obrigações às Secretarias viola a competência privativa do Prefeito sobre a organização administrativa. Contudo, o entendimento pacificado do STF tem adotado uma interpretação **restritiva** no tocante às normas que estabelecem a reserva de iniciativa legislativa, com o intuito de preservar a função fiscalizatória e indutora do Poder Legislativo.

O vício de iniciativa ocorre apenas quando o ato normativo de origem parlamentar atinge o "núcleo duro" da organização administrativa, ou seja:

1. Cria, extingue ou modifica cargos, empregos ou funções.
2. Altera o regime jurídico dos servidores.
3. Modifica a estrutura hierárquica fundamental ou o *modus operandi* intrínseco de um órgão.

O PL 225/2025, ao instituir a "Política UBS Segura," não incorre em nenhuma dessas hipóteses. O projeto tem caráter eminentemente **programático** e de **diretriz**, definindo o *o quê* (a necessidade de segurança e as metas) sem especificar o *quem* ou o *como* de forma pormenorizada que exija uma reestruturação orgânica da SEMSEG ou da SEMSA. A lei apenas direciona o Executivo a utilizar a estrutura e os recursos já existentes – notadamente a Guarda Municipal, cuja função constitucional básica é a proteção dos bens, serviços e instalações municipais (CF, Art. 144, § 8º) – em áreas de alta vulnerabilidade.

Ao estabelecer uma política pública, a Câmara Municipal age dentro de sua competência para definir o interesse público e a direção a ser seguida pelo governo, reservando ao Executivo a discricionariedade na alocação de pessoal e na execução operacional.

2.2. Distinção do Precedente Jurídico Invocado

A Procuradoria invocou um precedente do STF (RE: 1337675 RJ) que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal, de origem parlamentar, que criava o "selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua", por criar novas atribuições para um órgão do Poder Executivo.



GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

No entanto, o caso do PL 225/2025 é materialmente distinto:

Critério de Distinção	Precedente Citado (Selo de Qualidade)	PL 225/2025 ("UBS Segura")
Natureza da Matéria	Atribuição nova (regulação e fiscalização de qualidade de rua).	Priorização de função constitucional existente (segurança patrimonial e pessoal) em unidades de saúde essenciais.
Direito Fundamental	Aspecto regulatório da saúde e consumo.	Direito à Saúde e Dignidade da Pessoa Humana (CF, Arts. 6º e 196) como imperativo de segurança. ⁴
Impacto Estrutural	Exige a criação de novos procedimentos burocráticos e regulatórios.	Exige apenas o remanejamento e priorização de recursos humanos e logísticos já pertencentes à SEMSEG/GM.

Enquanto a criação de um "selo de qualidade" é uma atividade puramente administrativa e fiscalizatória que extrapola a competência institucional de base, a exigência de segurança em UBS de alto risco é intrinsecamente ligada ao dever estatal de garantir a continuidade dos serviços essenciais e à proteção da vida.

Legislar sobre esta priorização não significa usurpar a gestão, mas sim concretizar um direito social fundamental que, na realidade de Manaus, está ameaçado.

2.3. O Enquadramento na Competência Suplementar Municipal

Adicionalmente, a matéria em análise se insere perfeitamente na competência legislativa suplementar e de interesse local do Município. Conforme o Art. 30, I, da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. A segurança das instalações municipais e a garantia do acesso seguro à saúde pública constituem, sem dúvida, interesse local primário.

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

A lei municipal, ao complementar as normas gerais da União e do Estado sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e a segurança pública, age para regulamentar a matéria dentro de sua realidade específica, preenchendo lacunas e atendendo às especificidades locais de altíssima criminalidade.

3. Análise Detalhada das Cláusulas de Salvaguarda: Preservação da Autonomia Gerencial do Executivo

O Projeto de Lei 225/2025 foi redigido com cautela, incorporando elementos textuais que expressamente reconhecem e salvaguardam a autonomia do Poder Executivo para a gestão e execução da política.

3.1. A Cláusula Condicional: "Se Possível"

O Art. 2º, I, que trata da instalação de postos fixos da Guarda Municipal em UBS de alto risco, utiliza a locução condicional **"se possível, com agentes em plantão permanente"**.

Esta expressão é de vital importância jurídica, pois **desnatura a imposição administrativa de caráter cogente**. Ao condicionar a instalação dos postos fixos à possibilidade (disponibilidade de recursos, pessoal e logística), o legislador municipal transforma o mandamento em uma **diretriz programática de implementação condicionada**.

Tal redação permite que o Poder Executivo, por meio de seus órgãos competentes (SEMSEG), avalie a viabilidade da medida sob o prisma da **Reserva do Possível Administrativo**. A CCJR reconhece que o Executivo tem a prerrogativa indelegável de gerir a alocação de seu efetivo de Guardas Municipais. Se a SEMSEG, em seus relatórios técnicos e orçamentários, comprovar a impossibilidade de manter o plantão permanente em determinada UBS sem comprometer outras áreas críticas da segurança municipal, a exigência legal é mitigada, preservando-se, assim, a harmonia entre os Poderes e a autonomia gerencial do Prefeito.

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

3.2. A Submissão ao Critério Técnico e Mapeamento do Executivo

O parágrafo único do Art. 2º estabelece que a definição das UBS prioritárias (aquelas em "alto índice de criminalidade") será feita **"conforme mapeamento da Secretaria Municipal De Segurança Pública e Defesa Social - SEMSEG"**.

Essa previsão é crucial para afastar a alegação de que a lei é de "efeito concreto" ou que equivale a um ato de administração. A lei não determina quais UBS específicas receberão os postos fixos; ela cria um critério (alto risco) e **delega a aplicação desse critério e a seleção das unidades a um órgão do Poder Executivo (SEMSEG)**.

Ao submeter a aplicação da política ao mapeamento técnico e à atualização semestral feita pela própria SEMSEG, o Legislativo demonstra respeito pela prerrogativa do Executivo de definir a conveniência e a oportunidade da atuação, cabendo ao Prefeito o ato administrativo final que concretizará a alocação de recursos.

3.3. A Cláusula de Regulamentação como Salvaguarda Constitucional

O Art. 5º do PL estatui: **"O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber"**.

Esta cláusula é o mecanismo final que valida a constitucionalidade formal da propositura. O Poder Executivo fica encarregado de preencher as lacunas operacionais e técnicas necessárias para a execução da "UBS Segura," como a definição precisa dos "protocolos de segurança para fechamento noturno" (Art. 3º, III) e a logística da "escolta da Guarda Municipal para servidores que deixam a unidade em horários de risco" (Art. 3º, IV).

O Legislativo, portanto, cumpre seu papel de instituir a diretriz e a política, enquanto o Executivo se responsabiliza pela normatização secundária e pela gestão detalhada, em estrita observância ao Princípio da Separação e Harmonia entre os Poderes.

4. Análise Orçamentária e Acesso à Justiça (Mérito)

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

Embora a Procuradoria tenha se limitado à inconstitucionalidade formal, é imperativo analisar a constitucionalidade material e orçamentária para ratificar a viabilidade jurídica do projeto.

4.1. Compatibilidade Orçamentária e Direcionamento de Dotações

A Procuradoria mencionou que o PL impõe novas obrigações. Contudo, o Art. 4º da propositura endereça a questão orçamentária, afirmando que as despesas decorrentes da Lei correrão por conta de **dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário**.

O princípio constitucional impede que o Legislativo crie despesas obrigatórias novas e imediatas sem a devida cobertura, usurpando a competência do Prefeito para gerir o orçamento. O PL 225/2025, no entanto, não cria uma nova estrutura administrativa ou exige a criação de novos cargos ou remunerações (que violaria o Art. 37, II, da CF). A segurança das instalações municipais já é uma função orçamentada dentro da estrutura da SEMSEG.

A lei opera como um instrumento de **direcionamento da prioridade de aplicação de recursos** já existentes para um fim de extrema relevância social (segurança na saúde). A possibilidade de suplementação é apenas um reconhecimento de que o custo da prioridade poderá exigir ajustes orçamentários futuros, o que está previsto e autorizado pelo Art. 4º.¹ Portanto, não há violação à iniciativa privativa em matéria orçamentária, pois o Executivo mantém a gestão financeira para acomodar a política pública.

4.2. Segurança como Condição de Efetividade da Saúde Pública

O mérito da proposta se sustenta na primazia dos direitos fundamentais. O direito à saúde (CF, Art. 196) e à dignidade da pessoa humana (CF, Art. 1º, III) ⁴ só podem ser efetivamente garantidos se as unidades de prestação de serviço operarem em um ambiente seguro.

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

A crescente violência em Manaus afeta diretamente a capacidade do Município de cumprir seu dever constitucional. A inação da administração frente à insegurança nas UBS resulta em:

- Agressões e risco de vida para profissionais e pacientes.
- Vandalismo e depredação do patrimônio público.
- Paralisação dos serviços de saúde essenciais.

Assim, a "Política UBS Segura" não é uma interferência discricionária do Legislativo na administração, mas sim uma exigência normativa para que o Executivo cumpra seu dever de proteger o cidadão, dando efetividade ao sistema de saúde. O uso da Guarda Municipal para proteger as UBS de alto risco é uma medida legítima e constitucional, alinhada à competência municipal suplementar de atender ao interesse local.

5. Conclusão da CCJR e Voto do Relator

5.1. Sumário do Voto

Diante da análise exaustiva dos dispositivos do Projeto de Lei nº 225/2025, e em rebatimento às alegações de inconstitucionalidade formal levantadas pela Procuradoria Legislativa, o Relator desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR) conclui pela plena constitucionalidade e juridicidade da matéria.

O parecer da Procuradoria incorreu em uma interpretação demasiado restritiva do Princípio da Separação de Poderes, ignorando a distinção doutrinária e jurisprudencial entre a instituição de diretrizes de políticas públicas e a organização administrativa interna. O Projeto de Lei nº 225/2025 é, indiscutivelmente, uma Lei de Diretrizes Programáticas.

Argumentos Finais para a Favorabilidade:

GABINETE DO VEREADOR EDUARDO ALFAIA

- A lei não altera a estrutura orgânica da SEMSEG ou SEMSA, nem o regime jurídico dos servidores. Apenas direciona a competência constitucional da Guarda Municipal para uma prioridade social.
- A inclusão da cláusula "**se possível**" (Art. 2º, I) e a determinação de que o Executivo regule a Lei (Art. 5º) preservam a autonomia gerencial e discricionária do Prefeito quanto à alocação de recursos humanos e financeiros, afastando o vício de iniciativa.
- A matéria versa sobre interesse local primário e a concretização do direito fundamental à saúde e segurança em um contexto de alta vulnerabilidade, legitimando a iniciativa parlamentar.

V – DO VOTO

O Projeto de Lei em análise não oferece nenhum óbice constitucional, legal e jurídico que impeça seu trâmite nesta Casa Legislativa.

Sendo assim, me manifesto **FAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei nº 225/2024.

Manaus, 10 de dezembro de 2025.


Ver. Eduardo Alfaia
Relator

