



Processo Legislativo Eletrônico nº 736/2024

Projeto de Lei nº 13/2024

Ementa: Atualiza o Código de Saúde do Município de Viana e dá outras providências

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 13/2024, de autoria do Prefeito. Atualiza o Código de Saúde do Município de Viana e dá outras providências. 1. Competência do Município (CF, arts. 29, art. 23, XII, 30, I e II. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II e IV). 3. Rito Especial (RICMV, art. 255 e ss.). 4. Constitucionalidade e legalidade. 5. Regular técnica legislativa. 6. Observância as recomendações.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei nº 13, de 25 de abril de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 136/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 26 de abril de 2024 (cf. recebimento à fl. 79/80), sob o nº de Protocolo 736/2024.

Sua leitura se dará na primeira sessão ordinária (147ª) após a sua protocolização, tendo sido encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, conforme r. despacho pela Presidência na mesma data para leitura na pauta da sessão ordinária seguinte (fl. 81).

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 13/2024, que assim se encontra vazada:

Temos a honra de submeter à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal o incluso Projeto de Lei que visa a atualização do Código de Saúde do Município de Viana/ES, que compõe os direitos e obrigações que se relacionam à saúde e o bem estar individual e coletivo de seus habitantes, sobre o sistema único de saúde e aprova normas sobre promoção, proteção e recuperação da saúde.

A aludida proposição tem por objetivo mapear, sistematizar e analisar o avanço do município de Viana na implementação de ações de proteção à saúde individual e coletiva e como formar de assegurar condições adequadas para prestação de serviços de saúde.

Desse modo, a presente proposta de alteração tem objetivo de permitir que os empresários possam seguir medidas desburocratizadoras e mais segurança nos procedimentos a serem adotados pelos estabelecimentos.





Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 13/2024 tramita pelo *rito especial* (RICMV, art. 255 e ss), por se tratar de matéria de codificação.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF¹.*

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.”

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18,

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, pará. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Mallheiros, 2002, p. 191.

³ *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

3.1. Aspecto formal – admissibilidade

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

3.1.1. Competência local

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuiu à União e aos Estados"*.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que “[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira.”⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem “O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que “Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).”

Conforme mensagem, o projeto de lei ora sob exame tem por finalidade a “atualização do Código de Saúde do Município de Viana/ES, que compõe os direitos e obrigações que se relacionam à saúde e o bem estar individual e coletivo de seus habitantes, sobre o sistema único de saúde e aprova normas sobre promoção, proteção e recuperação da saúde”. Assim, a competência para legislar sobre “proteção e defesa da saúde” é concorrente, da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 24, XII) e dos Municípios (CF, art. 30, II).

Nesta toada, como é sabido, caberá à União apenas legislar sobre normas gerais (art. 24, §1º), enquanto aos Estados e ao Distrito Federal (art.1º), terão competência de legislar supletivamente à legislação posta pela União. Neste passo, e de forma extensiva, é reconhecida a competência dos Municípios, como entes também da federação (CF, art.1º), legislar supletivamente sobre todos os assuntos de interesse local (CF, art. 30, I).

Verifica-se que o assunto é de interesse das três entidades governamentais. Entretanto, quando essa predominância tocar ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local.

Ainda neste sentido, apesar que se tratar de competência administrativa e não legislativa, estabelece o art. 23, II, da Carta Política Federal, que é de competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, *cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência*, replicada no art. 8º, II e XIV, da Carta Política Local.

Entretanto, os arts. 196 e 196 da Carta Política Federal não deixam margem para quaisquer dúvidas sobre a competência dos Municípios para legislar sobre saúde,

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ *Curso de Direito Constitucional*. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





quando faz remissão genérica como *dever do Estado* a respeito de toda e qualquer ação voltada à proteção da saúde, quando preordenam que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Lado outro, não se pode descurar da competência expressa para tal matéria, conforme previsão contida no art. 24, XII, c/c art. 30, II, da Carta Política Federal, que enuncia:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar **concorrentemente** sobre:*

*XII - previdência social, proteção e defesa da **saúde**;*

Art. 30. Compete aos Municípios:

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber;*

Além disso, relembrar da competência *predominantemente e/ou de interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024, conforme disposição expressa do art. 30, I, da Carta Política Federal, que tem previsão nos arts. 163 a 165 da Carta Política Local, quadrando destacar os seguintes comandos, no caso mais afetos ao projeto de lei ora sob exame:

Art. 162 O Município, em seu território, assegura a todos o direito à saúde, mediante a prática de políticas sociais e econômicas capazes de reduzir o risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 165 Ao Município compete, no sistema único descentralizado de saúde:

XIV - fiscalizar, junto a hospitais e casas de saúde públicas e particulares, os casos médicos decorrentes do uso indevido de agrotóxicos, seus componentes e afins;

Robora deste entendimento o seguinte julgado:

6500117331 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 5.200, de 10 de fevereiro de 2017, do Município de Mauá, que dispõe sobre a obrigatoriedade de indicação expressa em destaque, nos rótulos das embalagens de todos os produtos comercializados no Município de Mauá que utilizem gás butano e/ou propano, sobre o risco de morte que a prática de inalar referidos gases pode causar, e dá outras providências. VÍCIO DE INICIATIVA. Não configuração. Norma, de iniciativa parlamentar, que não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa esteja reservada pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo. Iniciativa da Casa Legislativa concorrente com a do Prefeito Municipal. Caberá ao Município o exercício dos poderes de polícia e de fiscalização. NORMA que não viola o princípio da separação de poderes





*e não invadida a esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 24, § 2º; 47, II, XI, XIV e XIX; e 144 da CE). Inconstitucionalidade ausente, nesse ponto. CAUSA DE PEDIR ABERTA. Pedido não atendido pelas razões iniciais, mas que pode e é analisado e decidido por outra razão, em prestígio da causa de pedir aberta, que permeia o processo da ação direta de inconstitucionalidade, permissão que pode levar, ou não, ao reconhecimento de que a norma desatende a preceito constitucional diverso do invocado na peça inaugural da ação. Norma que invade a **COMPETÊNCIA CONCORRENTE da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24 da Constituição Federal (aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual), ao legislar sobre produção e consumo (inciso V) e proteção e defesa de saúde (inciso XII). Compete aos Municípios, nos termos do. Art. 30 da Constituição Federal, legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) E suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II). [...]. (TJSP; ADI 2297387-02.2020.8.26.0000; Ac. 15286338; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. João Carlos Saletti; Julg. 15/12/2021; DJESP 03/02/2022; Pág. 3355)***

Conclui-se, que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024 é de competência local inequívoca.

3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁷ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal, acrescentando-se o disposto no inciso IV respeitante *“criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo”*.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁸ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado”*

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: *“A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que –*

⁷ “Princípio da Simetria” é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a “Constituição do Município”), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁸ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes⁹, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos municípios, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A matéria tratada no Projeto de Lei nº 13/2024 é matéria curial à organização administrativa, cuja competência é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º, II, b), replicado à luz do princípio da simetria no art. 31, parágrafo único, II, da Carta Política Local, além de alcançar a matéria prevista no inciso IV.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado do TJES:

6500713603 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 10.144, de 13/09/2021, de iniciativa de parlamentar da Câmara Municipal de Santo André, que

⁹ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





estabelece diretrizes para ampliação temporária da área de atendimento de bares e restaurantes, avançando sobre calçadas e meio fio da via pública, para permitir o distanciamento social dos seus clientes, como força de combate à pandemia do covid-19. Alegação do Prefeito de usurpação da sua competência privativa para iniciativa de Lei que envolve a gestão de serviço público (saúde), caracterizando violação ao princípio da separação dos Poderes. SEPARAÇÃO DOS PODERES. Não violação. Proteção e defesa da saúde que não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estando na seara concorrente da Câmara Municipal, que pode atuar segundo interesse local, conforme estabelecido nos artigos 24, inciso XII, e 30, incisos I e II, da Constituição Federal, com apoio no decidido na ADPF 672, pelo Supremo Tribunal Federal e em inúmeras decisões a respeito por este Colendo Órgão Especial. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. Situação em que apesar da Câmara Municipal poder propor Leis que adentram na seara da polícia administrativa, não pode disciplinar atribuições aos órgãos sob gestão do Chefe do Poder Executivo. Constatação da inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 3º, e artigos 5º e 12, da Lei objurgada, por disciplinar atribuição de Secretaria sob a direção superior do Prefeito. Vulneração dos preceitos dos artigos 5º e 47, inciso XIX, alínea a, e 144 da Constituição Bandeirante. Ação julgada parcialmente procedente. (TJSP; ADI 2018002-18.2022.8.26.0000; Ac. 15994899; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Jacob Valente; Julg. 24/08/2022; DJESP 15/09/2022; Pág. 2525)

9773902 - ADI. LEI DE INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE POMBOS NOS LIMITES DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. ATRIBUIÇÃO DE NOVAS OBRIGAÇÕES A ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA RESERVADA AO PREFEITO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1) Na hipótese sub examine, a pretexto de legislar visando a proteção à saúde, a Câmara de Vereadores, em verdade, promulgou norma de efeitos concretos, atribuindo novel competência ao Centro Municipal de Zoonoses, vinculado à Secretaria de Saúde de Vila Velha. É bem verdade que a Lei nº 3.500/98 - que regulamentou as atividades do Centro de Zoonoses - já incumbia tal órgão de conceder licenças em determinadas circunstâncias, quais sejam, para a realização de exposições de animais, pássaros, aves, etc (art. 27); para a criação, manutenção e alojamento de animais selvagens da fauna exótica (art. 28); para a exibição artística ou circense de animais (art. 29); para o funcionamento de canis de propriedade privada (art. 31, §2º) e para o funcionamento de estabelecimentos de comercialização de animais vivos para fins não alimentícios (art. 35). De se ver que dentre as competências do Centro de Zoonoses não havia nenhuma correlata à análise e concessão de licenças para a criação de pombos, de sorte que as disposições da Lei ora impugnada estão a criar uma nova atribuição para o indigitado órgão. 2) Até a vigência da Lei nº 5.927/17, cuja inconstitucionalidade é agora reconhecida, vigorava no município uma proibição geral de manutenção de animais sinantrópicos, dentre os quais se inserem os pombos (CF. Art. 22, da Lei nº 3.500/98), circunstância que o novo regramento acaba por alterar, quando possibilita aos interessados criar tal espécie da fauna, com prévia autorização do Centro de Zoonoses. Sucede que tal providência importaria, necessariamente, na readequação da estrutura do referido órgão, com capacitação de servidores e quiçá de sua estrutura física, sendo vedado ao Poder Legislativo adentrar na esfera de gerenciamento das atividades da Secretaria de Saúde. 3) Nessa toada, a Lei de iniciativa dos vereadores, criando novas atribuições para a Administração Municipal, avançou sobre competência reservada ao Chefe do Poder Executivo e violou o princípio da separação dos Poderes. A Constituição Estadual - guardando simetria com o art. 61, §1º, inciso II, alíneas a e b, da Carta da República - estabelece que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias e órgãos do Poder Executivo. Na mesma senda, o art. 34, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, veda que Lei de iniciativa de vereador





disponha sobre a organização administrativa do Poder Executivo. 4) Reconhecida a inconstitucionalidade da Lei nº 5.927/17, do Município de Vila Velha, com efeitos ex tunc. (TJES; ADI 0000199-96.2018.8.08.0000; Rel^a Des^a Eliana Junqueira Munhos Ferreira; Julg. 25/04/2019; DJES 06/05/2019)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria com o disposto no art. 31, parágrafo único, II e IV da Carta Política Local, se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 13/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II (*matéria administrativa*) e IV (*atribuições de secretaria e/ou seus órgãos*), da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização administrativa, conforme se infere do art. 7º¹⁰ da proposta legislativa.

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; e c) técnica legislativa.*

3.2.1. Da observância à reserva legal

Conforme disposto no art. 48, IX, da Carta Política Federal, são de competência do Presidente da República, mediante sanção, as matérias que tratem de organização administrativa, como é o caso vertente

3.2.2. Da proposta legislativa

3.2.2.1. Das considerações Preliminares

O Projeto de Lei nº 13/2024, a rigor, institui o Código de Saúde no Município, em fiel observância ao disposto na Lei 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

Como dantes anotado, os municípios podem, na medida dos interesses predominantemente locais, suplementar a legislação federal e estadual no tocante à aplicação e execução de ações e serviços de Vigilância Sanitária.

A Lei Orgânica da Saúde, Lei Federal 8.080/90, estabeleceu, no art. 15, as atribuições comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre as quais prevalece a de elaboração de normas técnicas específicas, de normas reguladoras de atividades do setor privado e de normas técnico-científicas de promoção, proteção e

¹⁰ Art. 7º As ações e serviços de saúde, executados pela Secretaria Municipal de saúde, sejam diretamente ou mediante participação complementar da iniciativa privada, serão organizados de forma regionalizada e hierarquizada em nível de complexidade crescente.





recuperação da saúde, o que pressupõe, necessariamente, a competência de cada uma das entidades estatais para legislar nesses campos.¹¹

Combinando-se as competências atribuídas a cada uma das esferas de governo (União, estados, Distrito Federal e municípios) com as atribuições comuns e os objetivos gerais do SUS, enunciados na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde, e enquadrando-as no esquema de limites para o exercício dessas competências pelas entidades estatais, podemos concluir que, em matéria de Vigilância Sanitária, incluindo o poder de polícia administrativa sanitária, os entes têm atribuições específicas, embora se complementem.

Em síntese, neste campo é importante referendar as atribuições comuns dos entes, bem como os objetivos gerais do SUS, combinando-se com as atribuições específicas, em harmonia, com vistas à complementação, respeitando-se o esquema de limites para o exercício dessas competências.

A Lei nº. 8.080/90 dispõe que ao município compete planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde; executar serviços de vigilância sanitária; formar consórcios administrativos intermunicipais; controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde. E ainda, como disposto no art. 18, os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam, sob o princípio da direção única e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância.

3.2.2.2. Das considerações de Mérito

A ementa do Projeto de Lei nº 13/2024 se utiliza da expressão "atualiza" pelo fato de se encontrar vigente a Lei 1.329, de 20 de dezembro de 1996, que instituiu o Código de Saúde do Município de Viana e dando outras providências.

Entretanto, a rigor, a expressão a ser contida na ementa deveria ser "institui" ou mesmo "dispõe", no caso, o Novo Código de Saúde do Município de Viana, item que será objeto de abordagem no item própria sobre técnica legislativa.

Com isso, o art. 1º que assim se encontra redigido:

Art. 1º Este Código estabelece normas de ordem pública e interesse social para a proteção, defesa, promoção, prevenção e recuperação da saúde, nos termos da lei vigente.

deverá ter a sua redação alterada, para vigorar com a seguinte (**Recomendação nº 01**), conforme emenda que se segue:

EMENDA MODIFICATIVA Nº 01/2024:

¹¹ <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/centraisdeconteudo/publicacoes/sistema-nacional-de-vigilancia-sanitaria/outras-publicacoes/manual-para-elaboracao-do-codigo-sanitario-para-snvs-versao-revisada-ggreg-05-05-2022.pdf>





O art. 1º do Projeto de Lei nº 13/2024, passa a ter a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído o Novo Código de Saúde do Município de Viana, que visa estabelecer normas de ordem pública e interesse social para a proteção, defesa, promoção, prevenção e recuperação da saúde, nos termos da lei vigente.

Na análise do Projeto de Lei nº 13/2024 foi verificada que houve poucas atualizações ao texto vigente que reporta ao Código de Saúde Municipal (Lei 1.329/96), que de um modo geral, a despeito de conter 319 (trezentos e dezenove) comandos, veio ao encontro da Lei Orgânica da Saúde (Lei – LF 8.080/90), quadrando destacar o atendimento ao seu art. 6º, estabelece uma série de atribuições do SUS, tais como: *a execução de ações de vigilância sanitária, epidemiológica e ambiental; a formulação da política e participação na produção de medicamentos, imunobiológicos e equipamentos; a participação na formulação e execução de ações de saneamento básico e da política de sangue e hemoderivados; e o incremento do desenvolvimento científico e tecnológico. Deste modo, ampliam-se consideravelmente as atribuições sob responsabilidade dos órgãos gestores do SUS, no caso, os diversos entes da federação, que são:*

- *O Ministério da Saúde, no âmbito federal;*
- *As secretarias estaduais de saúde, no âmbito dos estados;*
- *As secretarias municipais de saúde, no âmbito dos municípios e do Distrito Federal.*

Ainda, a Lei nº 8.080/90 também define as atribuições e responsabilidades de cada ente federado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no que diz respeito à saúde. Há um conjunto de atribuições e responsabilidades que é comum a todos os entes, e um outro que é específico de cada um.

Atendido as previsões da Lei Orgânica da Saúde, passa-se a proposta legislativa. Assim, merece destaque e comentário, o disposto nos arts. 29 e 30 do projeto de Lei n 13/2024, com as redações adiante:

Art. 29 O Conselho Municipal de Saúde, com caráter deliberativo, é a instância máxima no Município de Viana, no planejamento e gestão do SUS Municipal.

Art. 30 Fica criado o Conselho Diretor de Unidade de Saúde sob o gerenciamento do Município.

I - O Conselho Diretor será constituído dos seguintes membros:

- a) Diretor da Unidade de Saúde como membro nato.*
- b) 03 (três) representantes da Comunidade adstrita à Unidade de Saúde, conforme o Plano Municipal de Saúde, e respectivos Suplentes.*
- c) 03 (três) representantes de servidores da Unidade e respectivos suplentes.*

II - Cabe ao Conselho Diretor, coordenar, acompanhar o avaliar o desempenho da Unidade de Saúde, propondo diretrizes, projetos e programas que deverão





compatibilizar-se com o Plano Municipal de Saúde, e ter a aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

III - O processo de eleição dos membros do Conselho Diretor será definido por resolução do Conselho Municipal de Saúde, homologada através de decreto do Prefeito Municipal.

A que se verifica a concretude do princípio da participação popular advinda do art. 1º, parágrafo único, da Carta Política Federal, batizada de "Constituição Cidadã", que preordena que *"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"*, que na lição de MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo¹², *"a democracia não pode mais ser considerada apenas como um processo formal de escolha de quem nos deve governar, mas, também, de uma escolha de como queremos ser governados"*.

Ainda neste sentido, para FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang¹³, a redação do parágrafo único do art. 1º da Carta Política Federal, *"agrega a dimensão de uma democracia participativa, abrindo espaço para a intervenção direta dos cidadãos brasileiros nas decisões políticas"*.

Especificamente acerca dos Conselhos de Saúde, pontua VASCONCELOS, E. M., que *"em muitos lugares, movimentos populares vêm conseguindo criar formas de intervenção e questionamento dos serviços de saúde oficiais que têm gerado práticas extremamente inovadoras e criativas em que os fabulosos instrumentos terapêuticos da medicina newtoniana e cartesiana são integrados com saberes populares, abordagens."*

Para CRUZ, Pedro José dos Santos [et al]:¹⁴

Os conselhos locais vêm merecendo destaque, favorecendo a participação da comunidade, especialmente por estarem próximos da população, localizados no espaço estratégico da Atenção Básica à Saúde (ABS). Instituir tais conselhos tem exigido dos sujeitos envolvidos habilidades para trabalhar em equipe (trabalhadores-gestores-usuários), pois a maior proximidade entre estes e os problemas do cotidiano ocasionam dificuldades no diálogo e conflitos de interesses, em que a instituição efetiva do conselho enquanto instância de controle social e interação serviço-comunidade torna-se um desafio. Ademais, é necessário acompanhar e qualificar as iniciativas locais de controle social, no sentido dos conselhos constituírem-se em espaços plurais para legitimação de outra concepção de saúde, de promoção do diálogo transdisciplinar e da afirmação do popular.

Com acerto, previu no ordenamento jurídico local a participação popular nas decisões do Conselho Diretor da Saúde, com competência de prevista no art. 30, II, da proposta legislativa, assegurada a participação equitativa do Governo Municipal e comunidades adstrita à Unidade de Saúde, prevendo eleições na forma do inciso III.

Ainda quando ao mérito, o art. 125 do Projeto de Lei nº 13/2024, tem a seguinte redação:

¹² *Mutações do Direito Administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 343-345.

¹³ *Princípios do Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

¹⁴ <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/MtZLwtHY9qVmgTLzrh8Ttdk/?format=pdf&lang=pt>





Art. 125 A Prefeitura do Município **não responde** por indenização no caso de:

I - Dano, óbito, fuga ou roubo do animal apreendido;

II - Eventuais danos materiais ou pessoais causados pelo animal durante o ato de apreensão; (Revogado pela Lei nº 3116/2020)

A citada Lei 3.116/20 revogadora, neste assunto tem a seguinte previsão no seu art. 9º:

Art. 9º O Município de Viana não responde por indenizações nos casos de danos ou óbitos do animal apreendido e **eventuais danos materiais ou pessoais causados pelo animal durante o ato de recolhimento.**

O art. 43 da Lei 3.116/20, que se trata de cláusula de revogação, está assim redigida:

Art. 43 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando a Lei nº 2.145/2009, os incisos IV e V do artigo 108, artigos 113, 114, **117**, 127 e 133 da Lei nº 1.329/1996 e as demais disposições legais em contrário.

Por sua vez, o art. 117 da Lei 1.329/96, atual Código de Saúde, estabelece que:

Art. 117 A Prefeitura do Município **não responde** por indenização no caso de:

I - Dano, óbito, fuga ou roubo do animal apreendido;

II - Eventuais danos materiais ou pessoais causados pelo animal durante o ato de apreensão; (Revogado pela Lei nº 3116/2020)

Verifica-se que a mesma redação proposta no art. 125 do Projeto de Lei nº 13/2024 repristina o disposto no art. 117 do Código de Saúde vigente.

Qual a conclusão que se chega?

A **primeira**, é que a proposta legislativa repristinou o art. 117 do Código de Saúde vigente, ato perfeitamente legal, inclusive por força do art. 2º, §3º, do Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), que veda a repristinação automática de uma lei revogadora que tenha sido revogada posteriormente seja restabelecida, ao estabelecer que: "*salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência*".

Entretanto e, por isso, não há necessidade alguma de ao final da redação do art. 125, II, do Projeto de Lei nº 13/2024, conter-se as expressões "(Revogado pela Lei nº 3116/2020)", que são próprias de uma legislação vigente meramente atualizada ao final de uma alteração, diversamente da entrada em vigor de uma nova ordem jurídica (lei em sentido *formal e material*) contendo um comando normativo com remissão a uma lei revogadora.

Seria inapropriado, para não dizer inusitado, notadamente à luz da técnica legislativa e legística, conforme previsto na LCp 95/98. Neste sentido, acredita-se que aludida remissão tenha sido por um equívoco na versão do arquivo, ainda constante de outros comandos (*v.g.* arts. 116, IV e V; 121, III; 122, parágrafo único, *etc.*).





A *segunda*, é que na verdade não há qualquer contrariedade, conflito ou mesmo antinomia jurídica entre o comando previsto no art. 117 da Lei 1.329/96 e o art. 9º da Lei 3.116/20, a não ser o fato desta lei fazer remissão ao instituto do "recolhimento", enquanto aquela lei fazer remissão ao instituto da "apreensão", institutos jurídicos, que para a presente proposta legislativa, guardarem perfeita identidade, fato de fácil verificação, inclusive pelo disposto no art. 116, IV, do PL 13/24, que assim se encontra redigido:

Art. 116 [...] IV - Animais apreendidos: Todo e qualquer animal capturado pelo órgão municipal, compreendido desde o instante da captura, transporte, alojamento e a destinação final. (Revogado pela Lei nº 3116/2020)

Portanto, compreendida as fases do processo de apreensão do animal, quer seja: *recolhimento e/ou captura, transporte, alojamento e destinação final.*

Por tudo, isso, recomenda-se a retirada das expressões "*(Revogado pela Lei nº 3116/2020)*" ao final de cada comando do Projeto de Lei nº 13/2024, que poderá ser realizado por ocasião da redação final, por prescindir de alteração deliberada pelo Plenário (*Recomendação nº 02*).

Outro ponto, é o art. 318 da proposta legislativa, com a seguinte redação:

Art. 318 A Secretaria de Saúde, através de seu competente elaborará normas técnicas para regulamentação desta lei, as quais serão baixadas por Decreto.

prevendo que a Secretaria de Saúde regulamentária a nova norma jurídica por decreto, que consoante o direito administrativo é conceituado como:

em sentido próprio e restrito, são atos administrativos da competência exclusiva dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas de modo expresse, explícito ou implícito, pela legislação. Comumente, o decreto é normativo e geral, podendo ser específico ou individual. Como ato administrativo, o decreto está sempre em situação inferior à lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar. O decreto geral tem, entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo.

Portanto, ato curial do Prefeito, necessitando, por conseguinte de nova redação, como abaixo se recomenda (*Recomendação nº 03*):

EMENDA MODIFICATIVA Nº 02/2024:

O art. 318 do Projeto de Lei nº 13/2024, passa a ter a seguinte redação:

Art. 318. Esta Lei será regulamentada mediante decreto do Prefeito.

Por derradeiro, o art. 319 do Projeto de Lei nº 13/2024, que estabelece cláusula de vigência, com a seguinte redação:





Art. 319 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

consigna no seu texto *cláusula genérica de revogação*, contrariando o art. 9º da LCp 95/98, que tem a seguinte redação:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Portanto, o comando deverá ser alterado, pois contém cláusula de revogação genérica, quando deveria ser *expressa*, a despeito do instituto da revogação tácita (*regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior*), prevista no art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, assim redigido:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

No caso em tela, como foi realizada a recomendação no art. 1º, se mostra imprescindível alterar o disposto no art. 319, com a emenda abaixo (**Recomendação nº 04**), para revogar expressamente o Código de Saúde Municipal vigente, isto é: a *Lei 1.329, de 20 de dezembro de 1996*, a despeito de ter sido parcialmente revogada no art. 43 da Lei 3.116/20, passando a ter a seguinte redação:

EMENDA MODIFICATIVA Nº 03/2024:

O art. 319 do Projeto de Lei nº 13/2024, passa a ter a seguinte redação:

Art. 319. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei 1.329, de 20 de dezembro de 1996.

No mais, verifica-se que o Projeto de Lei nº 13/2024 se encontra perfeitamente adequado as previsões constitucionais alusivas à proteção à saúde (CF, arts. 196 e 197), bem como infraconstitucionais, notadamente ao disposto a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90), bem como o disposto na Carta Política Local (arts. 163 a 165).

3.2.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹⁵, "A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei." Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹⁶, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "não se

¹⁵ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹⁶ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Consoante MAXIMILIANO, Carlos¹⁷, a emenda ou rubrica "*ajuda a deduzir os motivos e o objeto da norma; presta, em alguns casos, relevantes serviços à exegese; auxilia muito à memória;*". No mesmo sentido, para KILDARE, a ementa é o "*sumário, ... o resumo de uma lei*".

Portanto, a redação da menta ou rubrica deverá ser concisa, o que não se verifica na redação da ementa ao Projeto de Lei nº 13/2024, motivo que deverá ser alterada (*Recomendação nº 05*), com a seguinte alteração de emenda:

EMENDA MODIFICATIVA Nº 04/2024:

A ementa ao Projeto de Lei nº 13/2024, passa a ter a seguinte redação:

Dispõe sobre o Novo Código de Saúde do Município de Viana e dá outras providências.

No mais, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 13/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na LCp 95/98.

4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 13/2024, com as recomendações constante deste parecer.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 07 de maio de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO
Procurador

LUANA DO AMARAL PETERLE
Procuradora

¹⁷ *Hermenêutica jurídica e aplicação do direito.*





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Matrícula 000053

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003100300036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 08/05/2024 16:34

Checksum: **A8BEA5FED3EA0485034564020D140125EA9A1075840BCA377E4C3B77BF1B1AE5**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 08/05/2024 16:34

Checksum: **F226606BDF4701E23C17CC5BCBFB20E64C2F1C2F8B6671A6024CCE087E8CB99F**

