



## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

**Processo Eletrônico nº 1105/2025**

**Projeto de Lei nº 56/2025**

**Proponente:** Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal

### PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 56/2025. Institui o Conselho Municipal de políticas sobre drogas de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, desde que atendidas as recomendações.

#### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, que tem por objeto a revogação da Lei Municipal nº 2.525/2013 e a instituição de nova legislação que reorganiza o Conselho Municipal de Política sobre Drogas de Viana – COMAD-VIANA, bem como cria o respectivo Fundo Municipal.

Conforme consta na mensagem de justificativa, o Poder Executivo ressalta que, embora o Conselho já esteja formalmente instituído desde o ano de 2013, a legislação que o rege encontra-se defasada diante das transformações sociais e institucionais verificadas ao longo da última década.

A justificativa destaca ainda que, nesse período, houve significativas mudanças nos marcos normativos federais e estaduais relacionados à política sobre drogas, além do fortalecimento de estruturas municipais como a Guarda Civil, os CRAS, CREAS e os Núcleos de Saúde Mental.

Em razão desse novo contexto, optou-se por revogar integralmente a norma anterior, ao invés de realizar alterações pontuais, permitindo uma reestruturação mais ampla e coerente com as atuais diretrizes nacionais da política sobre drogas, que têm priorizado abordagens preventivas, restaurativas e intersetoriais. Aduz que o projeto de lei amplia a participação social nas deliberações do Conselho e assegura maior transparência e autonomia na aplicação dos recursos vinculados à área, por meio da criação do Fundo Municipal de Política sobre Drogas.

Trata-se, portanto, de proposição que, embora revogue a legislação anterior, promove a reorganização do Conselho já existente, com vistas à atualização normativa e à consolidação de uma política pública mais eficaz, moderna e participativa no âmbito municipal.





É o relatório.

## 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 qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

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 Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>3</sup>:

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.

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, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo 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: Malheiros, 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)

<sup>2</sup> Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2º T, DJ 6.8.2010.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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.

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. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 47/2025 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, atribua à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. 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."<sup>5</sup>

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *"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"*.<sup>6</sup>

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

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

<sup>6</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José<sup>7</sup>:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Constituição Federal.

Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 56/2025, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, c/c art. 61, §1º, II, *b*, da Constituição Federal e; no mesmo sentido, o disposto no art. 31, parágrafo único, II, da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de matéria de organização administrativa.

Portanto, a competência é local.

### 3.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>8</sup> 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

<sup>7</sup> Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.

<sup>8</sup> "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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

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.

Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> 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), como se depreende do seguinte trecho:

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 – 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 Lopes<sup>10</sup>, 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 munícipes, 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

(...) 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.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a proposição da matéria prevista no Projeto de Lei nº 003/2024 coaduna com as matérias de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, conforme apregoado no art. 31, parágrafo único, I, II e IV, da LOMV, especificamente considerando que a proposição inova na estrutura administrativa do Executivo Municipal, visto que vincula o Conselho Municipal de Saneamento ao Poder Executivo, atribui funções a servidores dos quadros deste Poder, e prevê atribuições a este novo órgão.

Art. 31 (...)

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - **organização administrativa**, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

(...)

IV - criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Nesta toada, a jurisprudência da Suprema Corte, orientada pelo princípio da simetria, é firme em que cabe ao Prefeito Municipal a iniciativa de lei para criação, estruturação e





atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública municipal<sup>11</sup>. Nesse sentido:

**Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local.** Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.<sup>12</sup>

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 56/2025 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

### 3.3. Aspecto material

A instituição do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas de Viana – COMUSDV, nos termos do Projeto de Lei em análise, representa uma medida normativa que se alinha a uma série de diretrizes constitucionais, legais e programáticas relativas à proteção da saúde, à dignidade da pessoa humana e à organização de políticas públicas integradas, fundadas em princípios de prevenção, acolhimento, tratamento e reinserção social de pessoas afetadas pelo uso problemático de substâncias psicoativas.

A Constituição da República, em seu art. 1º, inciso III, consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, o que impõe ao Poder Público, em todas as esferas, o dever de formular e executar políticas públicas que respeitem a condição humana, inclusive daqueles em situação de vulnerabilidade decorrente da dependência química.

No plano da saúde pública, o art. 196 da Constituição Federal estabelece que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo o acesso universal e igualitário a ações e serviços que promovam a prevenção, a proteção e a recuperação da saúde. Tal mandamento deve ser compreendido em sua integralidade, o que inclui o atendimento psicossocial de usuários e dependentes de drogas, por meio de estratégias não apenas clínicas, mas também educativas, sociais e territoriais.

Nesse sentido, a Lei nº 11.343/2006, que institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), traça um marco importante ao afirmar, em seu art. 3º, que as

<sup>11</sup> A propósito do tema, o STF possui os seguintes julgados: ADI 2.329, Cármen Lúcia, Plenário, DJe 25.6.2010; ADI 3.644, Gilmar Mendes, Plenário, DJe 12.6.2009; ADI 3.180, Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 15.6.2007; ADI 1.275, Ricardo Lewandowski, Plenário, DJ 8.6.2007; ADI 3.179, Cezar Peluso, Plenário, DJe 10.9.2010; ADI 2.808, Gilmar Mendes, Plenário, DJ 17.11.2006; e a ADI 1.144, Eros Grau, Plenário, DJ 8.9.2006.

<sup>12</sup> STF ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006. RE 508.827 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-9-2012, 2ª T, DJE de 19-10-2012





políticas públicas sobre drogas devem ter por objetivo a prevenção do uso indevido, a atenção integral à saúde e a reinserção social dos usuários e dependentes, além da repressão ao tráfico ilícito.

O art. 4º da mesma norma reforça que a política sobre drogas deve se pautar pelo respeito aos direitos humanos, pelo reconhecimento da pluralidade social e pela responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade. O legislador federal, ao estruturar o SISNAD, previu expressamente que os Conselhos de Políticas sobre Drogas, instituídos nos entes federativos, devem ser os espaços legítimos de deliberação e controle social dessas políticas (art. 8º-E da Lei 11.343/2006), o que se concretiza no caso municipal pela criação do COMUSDV.

Ademais, a proposta se harmoniza com os preceitos da Lei nº 8.080, de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), que define como campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) a execução de ações de promoção da saúde e a recuperação de pessoas em situação de dependência, com enfoque intersetorial e comunitário.

No campo infraconstitucional, também merece destaque a Política Nacional sobre Drogas, atualizada pelo Decreto Federal nº 9.761/2019, que estabelece como eixos estratégicos a prevenção, o cuidado, a reinserção social e a repressão ao tráfico. Essa política reconhece a importância de ações articuladas entre União, Estados e Municípios, o que reforça a legitimidade da atuação municipal por meio de conselhos e fundos específicos.

No âmbito estadual, o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas (SISESD), previsto no Espírito Santo, também aponta para a necessidade de cooperação federativa, participação social e financiamento público descentralizado, o que justifica a criação do Fundo Municipal de Política sobre Drogas (FUMPOSDV) como instrumento de sustentação financeira das iniciativas locais.

Ao prever ações voltadas à prevenção, o projeto dialoga com a lógica protetiva dos direitos da criança, do adolescente e da juventude, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) e no Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013), ao reconhecer que a atuação precoce e educativa é essencial para evitar o uso indevido de substâncias, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social.

No âmbito municipal, a prevenção ao uso de drogas está prevista como atribuição municipal, no art. 7º, inciso XX, e no inciso IV do art. 192, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 7º Ao Município de Viana compete prover a tudo quanto respeite ao seu interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

XX - incentivar nas escolas e postos de saúde municipais, campanhas anuais de orientação e prevenção contra doenças e combate às drogas, fumo e álcool;

Art. 192 No programa municipal de assistência à criança e ao adolescente inclui-se:

[...]

IV - a prevenção e o atendimento especializado do dependente de entorpecentes e drogas afins;

No aspecto da reinserção social, a proposta avança ao prever a articulação entre políticas públicas de saúde, assistência social, educação e trabalho, permitindo a construção de redes de apoio e inclusão, em conformidade com os princípios da Política Nacional de Saúde Mental e da Reforma Psiquiátrica brasileira, fundada na Lei nº 10.216/2001.

Nota-se ainda que o Projeto de Lei busca o caráter democrático e participativo, por meio da composição plural do Conselho, bem como com previsões de possíveis editais públicos e no incentivo à atuação conjunta com organizações da sociedade civil, o que atende ao princípio da gestão participativa consagrado no art. 198, III, da Constituição Federal e reforçado pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014).

Registre-se que, no plano local, a Lei Orgânica do Município de Viana assegura, em seu art. 4º, a participação da coletividade na formulação das políticas públicas e faculta o controle popular por meio de órgãos colegiados e associações civis:

Art. 4º O Município assegurará nos termos da lei, o caráter democrático na formulação e execução das políticas públicas em seu território, com a participação da coletividade, como também facultará o permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos do Poder Público.

Parágrafo Único - O Município, além de outras formas de participação popular previstas nesta lei, assegurará a participação na administração pública, de órgãos colegiados e associações civis.

Embora a Lei Orgânica trate expressamente apenas de alguns conselhos setoriais (educação, saúde, cultura, agricultura, entre outros), o Município de Viana possui, por meio de leis ordinárias, diversos outros conselhos instituídos, voltados a temas de relevância social e econômica. Exemplificativamente:

Lei 3.020/2019 - INSTITUI O CONSELHO MUNICIPAL DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA E O FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO DO MUNICÍPIO DE VIANA.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Lei Nº 2.933/2018 - DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Nº 2.928/2018 - CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE HABILITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – CMHIS E ALTERA O ART. 8º DA LEI MUNICIPAL 2.849 DE 11 DE MAIO DE 2017, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Lei Nº 2.762/2015 - DISPÕE SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE VIANA – COMASVI E O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – FMAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Dessa forma, o Projeto de Lei não apenas se mostra compatível com a ordem jurídica vigente, como também concretiza valores essenciais do Estado Democrático de Direito, ao promover uma política pública moderna, preventiva, restaurativa e socialmente responsável no enfrentamento às drogas no âmbito do Município de Viana.

Contudo, no que se refere especificamente à composição do Conselho e à gestão dos recursos do Fundo Municipal, impõem-se algumas considerações adicionais.

No tocante a composição, observa-se que, nos termos do art. 4º do Projeto, uma das caixas do COMUSDV está destinada à Câmara Municipal (inciso VII). No entanto, a jurisprudência predominante tem rechaçado a participação do Poder Legislativo nos conselhos administrativos vinculados ao Executivo, seja por meio de seus membros ou servidores indicados, com o intuito de resguardar o princípio da separação de poderes e evitar ingerências indevidas em matérias de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a direção superior da Administração Pública e a prática dos atos de gestão. Nesse sentido, destacam-se os seguintes precedentes:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. COMPOSIÇÃO. REPRESENTANTES DA CÂMARA MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. PRESENTES OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. DECISÃO MANTIDA. O que se verifica da Lei Municipal nº 12.086/2010, de Juiz de Fora, que dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação, é que o colegiado terá uma composição paritária de 21 (vinte e um) membros, representantes dos órgãos governamentais, da sociedade civil e dos próprios usuários, sendo que, na categoria dos órgãos governamentais, está previsto no art. 5º, VII que deve haver um representante da Câmara Municipal de Juiz de Fora. A previsão não dispõe que deva ser um membro daquela casa legislativa, o que necessariamente implicaria na presença de um vereador eleito. **O órgão em comento atua com caráter não apenas consultivo, mas também deliberativo, na formulação de estratégias e no controle da execução da política na área correspondente, o que, a princípio, sugere que a**





**participação de Vereadores no referido colegiado soa como uma interferência indevida de membros do Poder Legislativo em área de atuação eminentemente atrelada ao Poder Executivo.** Presentes os requisitos essenciais à concessão da antecipação dos efeitos da tutela, na inteligência do artigo 300, do CPC/15, a manutenção da decisão é medida que se impõe.<sup>13</sup>

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVOS LEGAIS DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA INCLUINDO NA COMPOSIÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS REPRESENTANTES DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E § 2º, 47, INCISOS II E XIV, E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, PRELIMINAR ACOLHIDA PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, NOS TERMOS DO ART. 485, INCISO VI, DO CPC, EM RELAÇÃO AO INCISO II, DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 350/1999, DO MUNICÍPIO DE BERTIOGA". "Não pode representante da Câmara Municipal, ainda que por intermédio de pessoa diversa do parlamentar, integrar Conselhos Municipais e interferir diretamente em assuntos administrativos da competência do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe exercer a direção superior da administração e praticar os demais atos de gestão (artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual), instituindo modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros constitucionais, em flagrante descompasso com a harmonia entre os Poderes.<sup>14</sup> – grifo nosso.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar Municipal - Município de Taboão da Serra - Determinação da composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - Inclusão de representantes do Poder Legislativo - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - Inconstitucionalidade parcial reconhecida - Ação julgada procedente.<sup>15</sup>**

Neste mesmo raciocínio, o professor, e grande constitucionalista, José Afonso da Silva conceitua os conselhos como sendo "organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação de determinado campo de atuação governamental".

<sup>13</sup> TJMG; AI 0801924-44.2021.8.13.0000; Primeira Câmara Cível; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 05/10/2021; DJEMG 07/10/2021

<sup>14</sup> TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087907-18.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/08/2019; Data de Registro: 22/08/2019

<sup>15</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0103669-89.2011.8.26.0000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator: Carlos Eduardo Cauduro Padin - 29/02/2012 - 18620 - Unânime





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Nesse mesmo sentido, o renomado constitucionalista José Afonso da Silva<sup>16</sup> conceitua os conselhos como "organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até de deliberação de determinado campo de atuação governamental".

No presente caso, observa-se que o projeto prevê, em diversos dispositivos, que o conselho ora instituído terá natureza consultiva e deliberativa. Assim, a inclusão da Câmara Municipal em sua composição, além de contrariar o princípio da separação dos poderes, pode comprometer a imparcialidade fiscalizatória do Poder Legislativo, uma vez que este tem como função típica justamente a fiscalização e o controle das ações do Executivo, inclusive aquelas emanadas de conselhos colegiados por ele instituídos.

Dessa forma, **recomenda-se a supressão do inciso VII do art. 4º do Projeto de Lei**, por meio de emenda supressiva, evitando-se eventual declaração de inconstitucionalidade da norma, passando o artigo a conter a seguinte redação. **(Recomendação 01)**.

Art. 4º. O COMUSDV será composto por representantes dos poderes públicos e da sociedade civil organizada, indicados dos seguintes órgãos e entidades públicas e privadas:

- I - Secretaria Municipal responsável pela Educação;
- II - Secretaria Municipal responsável pela Saúde;
- III - Secretaria Municipal responsável pelo Esporte;
- IV - Secretaria Municipal responsável pela Assistência Social;
- V - Secretaria Municipal responsável pela Segurança;
- VI - Secretaria Municipal responsável pelo Desenvolvimento Econômico;
- VII - Polícia Civil do Estado do Espírito Santo;
- VIII - Polícia Militar do Estado do Espírito Santo;
- IX - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Espírito Santo;
- X - Polícia Federal da Seção do Estado do Espírito Santo;
- XI - Polícia Rodoviária Federal;
- XII - Ministério Público do Estado do Espírito Santo;
- XIII - Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo;

---

<sup>16</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2010, 33ª ed, p. 660.





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

XIV - Seccional da Ordem dos Advogados do Estado do Espírito Santo;

XV - Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo;

XVI - Conselho Tutelar de Viana;

XVII - Instituições Religiosas;

XVIII - Instituições que atuam em ações interligadas, direta ou indiretamente, à Política sobre Drogas;

XIX - representantes da sociedade que solicitem participação;

§ 1º. Os membros do COMUSDV, e respectivos suplentes, serão indicados pelos titulares dos órgãos que representam e nomeados pelo chefe do executivo municipal;

§ 2º. Cada membro do COMUSDV terá um suplente, que o substituirá em suas ausências e seus impedimentos;

§ 3º. O COMUSDV ou o chefe do executivo municipal poderá vedar a participação de membro no aludido conselho, mediante a devida justificativa, baseado na ausência de efetiva colaboração do pleiteante com o objeto, na desnecessidade ou na impossibilidade de sua inclusão;

§ 4º. Na composição dos membros do Conselho, será dada precedência a indicação de componentes que atuem diretamente em áreas afins aos objetivos do Conselho.

Importa ressaltar que a exclusão ora sugerida não compromete a legitimidade democrática do Conselho, cuja composição já contempla ampla participação da sociedade civil organizada e de diversos órgãos e instituições públicas, assegurando a representatividade e a pluralidade de perspectivas.

Ademais, a retirada formal da Câmara Municipal da composição permanente do Conselho não obsta a possibilidade de articulações institucionais legítimas entre os Poderes, por meio de convites, oitivas e interlocuções pontuais sobre o tema.

Em relação ao Fundo, necessário ponderar que, embora o art. 14 do Projeto de Lei já preveja a possibilidade de apoio financeiro a iniciativas por meio de editais de fomento e boas práticas, não há previsão expressa quanto à obrigatoriedade de prestação de contas pelas entidades beneficiadas, o que merece especial atenção sob a ótica dos princípios constitucionais da administração pública.

Nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo a transparência na gestão dos recursos públicos um dever institucional indeclinável. Esse dever se estende não apenas ao ente público, mas também a toda pessoa





física ou jurídica que receba recursos oriundos do erário, ainda que sob a forma de fomento.

A exigência de prestação de contas também está prevista na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a qual determina que os responsáveis por bens e valores públicos devem comprovar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos recebidos.

No mesmo sentido, a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil) estabelece, em seu art. 63, que a prestação de contas deve observar o valor transferido, podendo adotar metodologia simplificada ou detalhada, conforme regulamento específico.

Diante disso, a ausência de dispositivo específico que discipline a obrigatoriedade da prestação de contas pode comprometer o controle social e institucional sobre a correta aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Política sobre Drogas – FUMPOSDV.

Recomenda-se, portanto, a inclusão de parágrafo (§3º) no art. 14, por meio de emenda aditiva (**Recomendação 02**), a fim de estabelecer que as entidades apoiadas deverão prestar contas dos recursos recebidos, conforme critérios e metodologia definidos em regulamento — como o Decreto regulamentador previsto no art. 17 — ou no respectivo edital, observando-se proporcionalidade entre as exigências de controle, o montante repassado e a natureza da atividade financiada. Para tanto, sugere-se a seguinte redação:

Art. 14. ....

.....

§ 3º. As entidades beneficiadas com recursos do FUMPOSDV ficam obrigadas a prestar contas da aplicação dos valores recebidos, conforme critérios e prazos definidos em regulamento ou no respectivo edital, observando-se metodologia simplificada ou detalhada, de acordo com o montante repassado e a natureza da ação financiada.

Diante do exposto, conclui-se que, com a adoção das recomendações sugeridas, o Projeto de Lei nº 56/2025 atenderá plenamente aos requisitos de legalidade e constitucionalidade.

#### 4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *“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.”*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional "devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica".

No caso em tela, verifica-se, de maneira geral, a observância dos preceitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O texto legislativo apresenta estrutura adequada, com boa segmentação e hierarquização dos dispositivos normativos, utilizando-se de linguagem clara e direta

Entretanto, para melhorar a técnica legislativa, recomenda-se que, por ocasião da formulação da redação final, seja procedida a divisão das cláusulas de vigência e revogação, alocando-as em artigos separados, e seja suprimida a citação genérica "demais disposições em contrário". **(Recomendação 03)**

Art. 18. Fica revogada a Lei Municipal de nº. 2.525, de 10 de abril de 2013.

Art. 19. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Com exceção da ressalva acima, o projeto encontra-se, no mais, em conformidade com as exigências legais e os padrões técnicos aplicáveis à produção legislativa

### 5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 56/2025, desde que atendidas as recomendações inseridas no presente parecer.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 20 de maio de 2025.

**Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento**

Procurador  
Matrícula 000053

**Luana do Amaral Peterle**

Procuradora  
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 37003500330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 20/05/2025 14:43  
Checksum: **6523EF34C35C2F1A6D4219ABA9B6D4F8AD96227831DD2F657E5EEE820EDA15A3**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 20/05/2025 14:53  
Checksum: **E9CAF43CD06A9F561BCB4ADA391CE477A35DE517BC767B61900888ED7CDD8AA1**

