



Processo Eletrônico nº 1229/2025

Projeto de Lei nº 62/2025

Proponente: Wesley Pereira Pires

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 62/2025. Veda o atendimento médico-hospitalar a bonecas do tipo "bebê reborn" em unidades de saúde públicas e privadas no Município de Viana. Ausência de fato social regulável. Inexistência de dados estatísticos. Fragilidade normativa e ineficácia jurídica. Criação de sanções para conduta inexistente. Inconstitucionalidade material por violação ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que propõe a vedação do atendimento, triagem, acolhimento ou qualquer forma de simulação ou dramatização envolvendo bonecas do tipo "bebê reborn", ou objetos similares, em unidades públicas e privadas de saúde no Município de Viana.

De acordo com a justificativa apresentada, a proposta visa preservar a racionalidade administrativa, a seriedade do sistema de saúde e o uso responsável dos recursos públicos. O autor sustenta que a prática de levar bonecas hiper-realistas a unidades hospitalares — supostamente popularizada por influenciadores digitais — representa uma distorção do uso dos serviços públicos, podendo comprometer a efetividade do atendimento a pessoas reais.

O texto ainda menciona que, embora os "bebês reborn" possam ter função terapêutica em alguns contextos, esse uso não justificaria a utilização de estruturas de saúde pública para fins lúdicos ou simbólicos. Defende, assim, que a vedação legal contribuiria para a moralidade, a economicidade e a racionalidade institucional dos serviços de saúde.

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 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 Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

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 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

¹ 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: 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: Malheiros, 2002, p. 191.

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

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





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."⁵

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"*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

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

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





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).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

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.

Essa linha interpretativa permite admitir que o Município possui competência legislativa para dispor sobre o uso racional e adequado de seus serviços públicos de saúde, inclusive no que se refere à preservação da finalidade institucional de tais estruturas.

No entanto, conforme será examinado nos tópicos seguintes, a existência da competência formal não elide o dever de respeitar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da juridicidade do conteúdo normativo, especialmente quando a norma se propõe a coibir condutas cuja ocorrência fática não está demonstrada.

Portanto, ainda que se reconheça, em abstrato, a competência municipal para legislar sobre aspectos locais relacionados ao uso de equipamentos de saúde, a proposição carece de aderência prática ao interesse público concreto, revelando-se materialmente inválida por vício de fundamentação e ineficácia normativa.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





3.2. Iniciativa concorrente

À luz do princípio da simetria, é imperiosa a observância das hipóteses de iniciativa reservada aos Chefes do Poder Executivo, tal como previsto no art. 61, §1º, II, da Constituição Federal, e reproduzido no art. 31, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Viana. Tais restrições visam assegurar o equilíbrio entre os Poderes, nos moldes do art. 2º da Constituição Federal.

Contudo, conforme ensina Ferreira Filho, "a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza", de modo que a reserva de iniciativa é sempre excepcional e depende de previsão constitucional expressa, entendimento também consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa.⁸

No caso concreto, o projeto de lei sob análise não versa sobre temas inseridos nas competências exclusivas do Executivo, tampouco cria obrigações administrativas ou financeiras. A proposta se insere em um campo normativo que admite, ao menos em tese, iniciativa legislativa concorrente, na medida em que busca dispor sobre o uso de estruturas públicas e privadas de saúde instaladas no território municipal, o que, de forma genérica, pode ser compreendido como parte do exercício da competência local.

Decerto que o Poder Legislativo pode, em alguma medida, legislar sobre a disciplina do uso racional dos equipamentos públicos, inclusive quanto à destinação adequada de suas finalidades e à proteção de sua integridade funcional, desde que respeitados os limites da razoabilidade normativa e da juridicidade material.

Ocorre que, na hipótese sob exame, embora não se verifique vício formal de iniciativa, o conteúdo da proposta legislativa carece de suporte empírico, de fato social regulável e de densidade normativa, conforme será demonstrado nos tópicos seguintes, revelando que, ainda que formalmente possível, a iniciativa se exerce de modo indevido quando desconectada da realidade concreta e dos princípios constitucionais que informam a produção legislativa racional.

⁸ RE 309425/SP e RE 1322918/RJ.





Portanto, a iniciativa parlamentar é juridicamente admissível, mas o conteúdo normativo da proposição afasta-se da lógica da proporcionalidade e da razoabilidade exigidas para o exercício válido da função legislativa, o que compromete a legitimidade material da norma projetada.

3.3. Aspecto material

O Projeto de Lei em análise dispõe, de forma proibitiva e sancionatória, sobre o atendimento, acolhimento, triagem ou simulação de práticas médico-hospitalares envolvendo bonecas do tipo "bebê reborn" ou objetos inanimados semelhantes, nas unidades públicas e privadas de saúde do Município de Viana. A proposta prevê sanções administrativas e representação a conselhos profissionais, caso médicos ou servidores da saúde participem dessas condutas.

À primeira vista, trata-se de proposição aparentemente vinculada à racionalização do uso dos serviços públicos de saúde. No entanto, sob análise material mais detida, constata-se que a norma projetada não possui aderência a qualquer fato social objetivo, tampouco há demonstração empírica ou estatística mínima que justifique a criação de uma norma jurídica proibitiva, com sanção acoplada.

Sob a perspectiva da teoria da norma jurídica, conforme desenvolvida por Norberto Bobbio, para que uma norma seja válida e funcional, não basta sua promulgação formal - é indispensável que seja dotada de eficácia: ou seja, que seja aplicada, cumpra sua função e incida sobre fatos concretos. Bobbio afirma que uma norma ineficaz "é como um corpo sem alma" — uma abstração que permanece na ordem jurídica sem capacidade de regular efetivamente o comportamento dos sujeitos.

Indo além, a partir do construtivismo lógico-semântico, notamos que a norma jurídica, para ser considerada como tal em sentido pleno, deve possuir densidade deontica. Isso significa conter um comando normativo que imponha um dever, proibição ou permissão, com correspondência no mundo dos fatos, e acompanhada de consequência jurídica específica.

No presente caso, analisando a instrução da proposição (ou a ausência de instrução), nota-se que a proposta não se ancora em qualquer levantamento público, estatístico, técnico ou administrativo que demonstre a ocorrência habitual, recor-





rente ou institucionalizada da conduta que se pretende vedar, tampouco há relato de que recursos públicos estejam sendo desviados de sua finalidade pela utilização de estruturas de saúde para atendimento de objetos inanimados.

A proposta parece reagir a episódios isolados ou fenômenos midiáticos, de certo modo, considerados irrelevantes do ponto de vista da formulação normativa, criando, a partir de uma exceção caricata, uma regra geral proibitiva. Isso pode comprometer a coerência do ordenamento jurídico e violar os princípios constitucionais da razoabilidade, da proporcionalidade e da legalidade substancial (CF88, art. 5º, II e art. 37, caput).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, tem reafirmado que a edição de norma proibitiva deve ter como pressuposto a existência de fato social relevante e comprovado, sob pena de configurar arbitrariedade legislativa, ou seja, ao legislar sobre o inexistente ou o fantasioso, a norma degrada-se em forma e conteúdo.

Sob o aspecto jurídico-político, sendo que este último requisito nem nos cabe maiores digressões, a propositura projeta uma ilusão de atuação estatal em resposta a um "problema" que, aparentemente, não encontra materialidade. Cria-se, assim, o que a doutrina denomina norma *simbólica negativa*: uma forma de manifestação do poder de legislar dissociada da realidade, voltada unicamente à produção de sinalização moral, sem função ordenadora da vida jurídica ou administrativa.

A criação de sanções para condutas juridicamente inexistentes — como atendimento clínico a bonecas — corresponde à violação ao princípio da legalidade, pois o poder público não pode criar ilícitos sem que haja um bem jurídico identificável que precise ser protegido.

A norma proposta atribui função jurídica a objetos inanimados, como se pudessem ser destinatários de ações de saúde, revelando um descompasso entre a norma projetada e o mundo da realidade normativa.

A proposição, ainda que implicitamente, desconsidera o aspecto terapêutico "legítimo" da relação que algumas pessoas podem desenvolver com objetos simbólicos, como as bonecas "reborn", especialmente no contexto de luto, trauma,





transtornos dissociativos ou sofrimento psíquico intenso. Em tais casos, o atendimento pode não ser dirigido ao objeto, mas à pessoa, que projeta no artefato um vínculo emocional ou de compensação psicológica.

Nota-se que o projeto não impede que profissionais da saúde acolham essas situações ou avaliem clinicamente os quadros que as motivam, mas a existência de leis neste sentido pode, em certa medida, causar certa coação aos profissionais da saúde, o que, conseqüentemente, violará a dignidade da pessoa humana e o direito universal à saúde.

Em conclusão, ainda que sob o ponto de vista formal a proposição não padeça de vício de iniciativa ou competência, o conteúdo normativo projetado é materialmente inconstitucional, por:

- a) violar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e juridicidade da norma;*
- b) carecer de qualquer fundamentação fática, estatística ou técnica que justifique sua edição;*
- c) impor sanções infundadas e imprevisíveis;*
- d) e desconsiderar a centralidade da dignidade da pessoa humana na formulação das políticas públicas de saúde.*

Dessa forma, ainda que a proposta legislativa se apresente formalmente possível à luz da competência local e da iniciativa parlamentar concorrente, sua fragilidade estrutural, ausência de densidade normativa e completa desconexão com dados empíricos ou necessidades sociais efetivas inviabilizam sua subsistência material, representando uma tentativa de disciplinar juridicamente uma conduta inexistente, erigindo norma de conteúdo sancionatório sem suporte fático, o que compromete sua validade constitucional.

Em razão disso, salvo melhor juízo, entende-se que a norma projetada não apenas é ineficaz e desnecessária do ponto de vista da função regulatória, mas também materialmente inconstitucional, por violar os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, legalidade e dignidade da pessoa humana, consagrados nos arts. 1º, III; 5º, II; e 37, caput, da Constituição Federal.





4. TÉCNICA LEGISLATIVA

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."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "não se 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, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Quanto ao Projeto de Lei nº 20/2025, de modo geral, constata-se sua adequação formal às diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

No entanto, diante da fragilidade material, bem como a imprecisão terminológica verificada em diversas passagens do texto, podem comprometer a clareza, a previsibilidade e a segurança jurídica da norma, contrariando os princípios estruturantes da redação legislativa definidos na Lei Complementar nº 95/1998.

Em especial, a utilização de expressões amplas e indeterminadas como "encenação", "dramatização", "qualquer objeto inanimado assemelhado" e "qualquer forma de acolhimento" inviabiliza a exata delimitação dos comportamentos regulados, podendo gerar dúvidas interpretativas e conflitos de aplicação normativa, o que compromete a própria eficácia da lei.

Dessa forma, embora não se trate de vício formal impeditivo da tramitação, a proposta legislativa não atende plenamente às exigências de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/1998, devendo ser rejeitada também por incompatibilidade com os critérios de clareza, precisão e objetividade exigidos na elaboração das normas jurídicas.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** inconstitucionalidade material, ineficácia normativa e inadequação da técnica legislativa do Projeto de Lei nº 62/2025, recomendando-se, por consequência, a sua rejeição integral, em razão da ausência de fato social regulável, da





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

inexistência de base empírica mínima e da violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

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

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 23 de junho de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663



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 38003300370034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 24/06/2025 11:40

Checksum: **0ED97F1D2C53ED0D879EE6E00CD141218C27638712EA6AFEE14B0679E2E4B20F**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 24/06/2025 16:57

Checksum: **608A6FDACB52FEF077A2D6B846F2F7B60B376E3B9C84B049D45E3559F5D02E48**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 26/06/2025 14:50

Checksum: **77C5A63B6AAA1C197922A23E5611164F070089738CB308A006F08C280C5320FB**

