



**PARECER Nº 310, DE 2026, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1176, DE 2025**

De autoria do Nobre Deputado Ricardo França, o projeto em epígrafe “Institui o Programa de Promoção da Saúde Única do Estado de São Paulo e dá outras providências.”

A presente proposição esteve em pauta nos dias correspondentes às 154ª a 158ª Sessões Ordinárias (de 30/10 a 05/11/2025), não tendo recebido emendas ou substitutivos. Ato contínuo, vem a propositura à análise desta Comissão, a fim de ser apreciada quanto a seus aspectos constitucional, legal e jurídico, conforme previsto no artigo 31, § 1º, do Regimento Interno.

O projeto de lei sob exame institui, no âmbito do Estado de São Paulo, o Programa de Promoção da Saúde Única, concebido como política pública de natureza transversal destinada a integrar, em marco normativo único, ações voltadas à saúde humana, à saúde dos animais não humanos e à proteção do meio ambiente. O texto normativo define a Saúde Única como abordagem intersetorial que considera a interdependência entre pessoas, animais e ecossistemas, estabelece objetivos específicos vinculados à promoção da qualidade de vida, à prevenção e ao controle de zoonoses e outros agravos de relevância sanitária, à preservação ambiental e à promoção do bem-estar animal, fixa princípios orientadores e diretrizes para a atuação coordenada de órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

A proposição disciplina, ainda, mecanismos de articulação entre o Sistema Único de Saúde e os sistemas de defesa agropecuária e de proteção ambiental, incentiva a produção de conhecimento científico e tecnológico na lógica “UMA SÓ SAÚDE” e autoriza a celebração de instrumentos de cooperação com Municípios, União e sociedade civil, sem criar estruturas autônomas ou atribuições estranhas às competências já

constitucional e legalmente conferidas ao Estado, limitando-se a organizar e programar ações no âmbito de sua esfera federativa.

Inicialmente, à luz do artigo 6º da Constituição Federal, que consagra entre os direitos sociais a saúde e o meio ambiente ecologicamente equilibrado, constata-se que a iniciativa que institui o Programa de Promoção da Saúde Única se insere na esfera de conformação normativa atribuída ao legislador estadual para densificar esses direitos fundamentais. A abordagem integrada entre saúde humana, sanidade animal e equilíbrio ambiental traduz mecanismo apto a reduzir riscos sociais e sanitários, conferindo operacionalidade ao núcleo essencial desses direitos sem extrapolar a moldura competencial estabelecida pelo constituinte originário.

No que se refere ao artigo 22 da Carta Magna, que estabelece o rol de matérias de competência legislativa privativa da União, não se identifica, na disciplina instituída pela propositura, qualquer incursão indevida em temas reservados ao legislador federal. A proposta legislativa não altera normas gerais de direito civil, comercial, penal, financeiro ou ambiental editadas pela União, tampouco ingressa em temáticas exaustivamente reguladas pela legislação federal. Limita-se a disciplinar, em âmbito estritamente estadual, sobre organização de políticas públicas estaduais voltadas à vigilância sanitária, à prevenção de zoonoses e à proteção ambiental, sem afrontar a competência privativa da União, o que afasta vício formal por invasão de competência legislativa.

Por sua vez, o artigo 23, incisos II, VI e VII, da Constituição da República, ao atribuir competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para cuidar da saúde, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora, oferece fundamento direto à normatização estadual em exame. A proposta de Saúde Única concretiza o modelo de federalismo cooperativo ao organizar ações integradas de saúde humana, sanidade animal e vigilância ambiental, sem excluir a atuação da União e dos Municípios, antes conferindo diretrizes programáticas que facilitam a coordenação entre os entes federados no cumprimento desse dever compartilhado de tutela socioambiental.

Na mesma linha, o artigo 24, incisos VI e XII, da nossa Carta Magna, ao estabelecer a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar, respectivamente, em matéria de proteção ao meio ambiente, conservação da natureza, fauna e defesa da saúde, confere base normativa direta à atuação estadual no campo regulatório que envolve vigilância sanitária, controle de riscos ambientais, manejo de zoonoses e promoção integrada da saúde humana, animal e ambiental. A iniciativa que institui, em âmbito paulista, arquitetura normativa destinada à implementação da perspectiva de Saúde Única se insere com precisão nessa competência, uma vez que disciplina, sob enfoque setorial, diretrizes administrativas, mecanismos de coordenação interinstitucional e atribuições operacionais dirigidas aos órgãos estaduais, sem interferir na uniformidade nacional das normas gerais e sem transbordar para matérias de titularidade exclusiva da União. Nesse âmbito, a propositura fortalece vetores constitucionais relativos à proteção da saúde e da biodiversidade, exercendo parcela do poder normativo que a própria Constituição partilha com os Estados para ajustar, às suas realidades epidemiológicas, ambientais e territoriais, instrumentos de prevenção, contenção de agravos e gestão integrada de riscos.

De igual modo, os §§ 1º e 2º do artigo 24 da Constituição Federal, ao estabelecerem a competência da União na edição de normas gerais, cabendo aos Estados suplementá-las, bem como exercer competência legislativa plena na ausência de disciplina federal específica, legitimando de forma expressa a atuação normativa que, no plano estadual, rege políticas estruturantes de Saúde Única, vigilância ambiental, defesa agropecuária e proteção da fauna. Inexiste, no ordenamento federal, regramento exauriente que detalhe a arquitetura operativa, os fluxos decisórios, os protocolos intersetoriais ou os mecanismos de coordenação institucional necessários à implementação conjugada das ações de vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e agropecuária, o que ativa a competência suplementar paulista para delinear instrumentos próprios de gestão, observada a moldura principiológica nacional. A disciplina instituída pelo projeto, ao prever mecanismos de articulação entre Sus, Suasa, órgãos ambientais, centros de pesquisa e estruturas administrativas estaduais, não

altera normas gerais federais, nem diverge de diretrizes nacionais, mas as adensa e operacionaliza no território paulista, produzindo exercício típico da competência legislativa plena, mantendo íntegro o espaço normativo atualmente disponível ao Estado.

Ainda, nos termos do artigo 25, *caput* e § 1º, da Constituição da República, os Estados organizam-se pelas Constituições que adotarem, cabendo-lhes as competências não vedadas pelo texto federal. Nesse quadro, o Programa de Promoção da Saúde Única corporifica manifestação legítima da autonomia político-legislativa estadual, ao estruturar política pública vinculada à saúde, ao meio ambiente e à proteção da fauna, temas expressamente abarcados por competências comuns e concorrentes, inexistindo vedação constitucional ao tratamento da matéria pelo Estado de São Paulo. Assim, a disciplina normativa representa exercício regular da competência remanescente estadual.

Ademais, o artigo 196 da Constituição de 1988, consagra a saúde como direito de todos e dever estatal a ser efetivado mediante políticas sociais e econômicas orientadas à redução de riscos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação, onde a instituição do Programa de Saúde Única traduz exercício legítimo da competência normativa estadual para densificar esse mandamento. A abordagem integrada entre saúde humana, sanidade animal e equilíbrio ambiental, prevista na iniciativa, conforma política preventiva apta a mitigar agravos decorrentes da interface humano-animal-ecossistemas, fortalecendo a vigilância de fatores ambientais e epidemiológicos e ampliando a capacidade de resposta do Estado sem alterar a estrutura orgânica do Sistema Único de Saúde, mas sim reforçando sua dimensão programática e estratégica.

Essa dimensão integrativa é reforçada pelo artigo 200, incisos II, IV, V e VIII, que atribui ao Sistema Único de Saúde competências específicas relacionadas à execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, à participação na formulação e implementação de políticas de saneamento básico, ao incremento da pesquisa, do desenvolvimento científico e da inovação em sua área de atuação, bem como à

colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. A disciplina instituída pela proposta legislativa, normatiza em âmbito estadual, essas atribuições ao estruturar mecanismos de gestão integrada que envolvem monitoramento de zoonoses, vigilância ambiental, articulação com políticas de saneamento, incentivo à produção técnico-científica e protocolos de mitigação de riscos decorrentes das interações entre humanos, animais e ecossistemas. Trata-se, portanto, de iniciativa que fortalece a atuação institucional do SUS no território paulista, conferindo maior efetividade às funções constitucionais descritas, sem extrapolar ou reconfigurar a moldura normativa nacional.

Em última análise, o artigo 225, *caput*, e § 1º, inciso vii, da Carta Magna, ao assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e ao impor ao Poder Público o dever de proteger a fauna, vedando práticas que submetam os animais à crueldade, confere sustentação material direta à política delineada pela proposição normativa. Ao reconhecer animais não humanos como seres sencientes, prever diretrizes de bem-estar animal e estabelecer políticas integradas de prevenção ambiental e sanitária, o Programa de Saúde Única realiza diretamente os comandos constitucionais de tutela da fauna e do equilíbrio ambiental, valendo-se de instrumento normativo apto a reduzir riscos ecológicos e sanitários e a ordenar a atuação estatal nesse campo. Desse modo, a iniciativa atua como mecanismo concreto de efetivação do dever constitucional de tutela da fauna, valendo-se de arranjo que fomenta ações reais de proteção e bem-estar animal.

No âmbito estadual, a iniciativa encontra respaldo no artigo 191 da Constituição do Estado de São Paulo, pelo qual determina que o Estado e os Municípios, com a participação da coletividade, promovam a preservação, a conservação, a defesa, a recuperação e a melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, sempre considerando as peculiaridades regionais e locais. A disciplina instituída pelo Programa de Saúde Única harmoniza-se diretamente com esse comando, pois estrutura política pública transversal voltada à integração entre vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e agropecuária, permitindo que ações de prevenção e mitigação de riscos decorrentes da interface humano, animal e ecossistemas sejam planejadas e executadas

de maneira regionalizada. Ao adotar abordagem sistêmica que envolve saúde humana, bem-estar animal e equilíbrio ambiental, a proposição densifica o dever constitucional de gestão ambiental compartilhada, oferecendo instrumentos normativos para atuação coordenada entre Estado, Municípios e sociedade civil na redução de agravos sanitários e ambientais.

Sob a ótica da proteção da fauna e do meio ambiente, o artigo 193, *caput* e inciso x, da Constituição bandeirante incumbe ao Poder Público mediante lei, instituir sistema de administração da qualidade ambiental que organize, coordene e integre ações dos órgãos públicos, assegurando a participação da coletividade, incumbindo-lhe ainda proteger flora e fauna e vedar práticas que comprometam sua função ecológica, provoquem extinção de espécies ou submetam animais à crueldade. A proposta legislativa em apreço, ao reconhecer animais não humanos como seres sencientes, prever diretrizes de manejo ético e instituir coordenação intersetorial entre saúde, meio ambiente e defesa agropecuária, concretiza de modo direto a função protetiva prevista no referido dispositivo. Além disso, ao estruturar mecanismos de vigilância integrados e protocolos para prevenção de agravos associados a zoonoses e riscos ambientais, a iniciativa reforça a obrigação estatal de gerir, controlar e fiscalizar fatores que impactam a fauna e o meio ambiente, atuando como instrumento normativo de efetivação do sistema de qualidade ambiental.

Outrossim, o artigo 219, *caput* e parágrafo único, da Constituição Paulista, ao consagrar a saúde como direito de todos e dever do Estado e estabelecer que tal direito deve ser assegurado por políticas sociais, econômicas e ambientais destinadas ao bem-estar físico, mental e social, à redução de riscos e ao acesso universal e integral aos serviços, encontra aderência plena no Programa de Saúde Única. A proposição legislativa, ao integrar vigilância de riscos ambientais, controle de zoonoses, proteção animal, pesquisa científica e ações intersetoriais de promoção à saúde, concretiza o modelo ampliado de atenção preconizado pela Constituição Estadual, que vincula o direito à saúde à gestão dos determinantes ambientais e zoonóticos. A iniciativa fortalece, portanto, políticas públicas de saúde em sentido amplo, ampliando a capacidade do Estado de mitigar agravos decorrentes da interação entre humanos,

animais e ecossistemas, sem criar estruturas paralelas ou incompatíveis com o sistema sanitário vigente.

Com efeito, o artigo 220 da Carta Bandeirante qualifica as ações e os serviços de saúde como de relevância pública, atribuindo ao Poder Público dever de regulamentá-los, fiscalizá-los e controlá-los. O Programa de Saúde Única se insere precisamente nesse espaço constitucional, ao estabelecer diretrizes para atuação integrada entre órgãos de vigilância sanitária, epidemiológica, ambiental e agropecuária, reforçando o caráter preventivo e regulatório das ações de saúde e ampliando sua racionalidade sistêmica. Trata-se de disciplina que não altera a estrutura administrativa estadual, mas organiza e orienta, em nível programático, as ações públicas necessárias para proteger a coletividade de riscos sanitários e ambientais, assegurando coerência com o mandato constitucional de relevância pública das atividades de saúde.

Por fim, o artigo o artigo 223, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, atribui ao Sistema Único de Saúde estadual a responsabilidade pela assistência integral, bem como pela identificação e controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde, mediante ações de vigilância sanitária e epidemiológica. A abordagem de Saúde Única delineada pelo projeto consolida de maneira direta essas competências, ao estruturar instrumentos administrativos destinados ao monitoramento de agravos zoonóticos, vigilância de riscos ambientais, prevenção de doenças associadas à interface humano-animal-ecossistemas e à atuação tecnológica e científica voltada à proteção sanitária. A proposição fortalece, assim, o Sus paulista ao oferecer base normativa transversal para ações integradas, ampliando a efetividade do modelo de vigilância em saúde e assegurando que o Estado exerça plenamente suas atribuições constitucionais.

A compatibilidade da disciplina instituída com o ordenamento infraconstitucional revela-se amplamente preservada. Em matéria de saúde pública, a Lei Federal nº 8.080/1990, que estrutura as bases orgânicas do Sistema Único de Saúde, define, como áreas de atuação do Sus as ações de vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, saúde do trabalhador e participação na formulação de políticas de saneamento básico. A proposição normativa que institui o Programa de Saúde Única no Estado de São Paulo

materializa diretamente esses vetores, ao prever ação integrada de vigilância de zoonoses, monitoramento ambiental e controle de riscos decorrentes da interface humano, animal e ecossistemas. Trata-se de consolidação normativa que não altera a arquitetura do Sus nem sua distribuição de competências, mas oferece diretrizes estatais específicas para viabilizar, no território paulista, uma abordagem preventiva e intersetorial compatível com os fundamentos da Lei do Sistema Único de Saúde.

Em igual medida, harmoniza-se a iniciativa com a Lei Federal nº 6.938/1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente e estabelece como objetivos a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, assegurando condições ao desenvolvimento socioeconômico e ao equilíbrio ecológico. A concepção de Saúde Única parte precisamente da interdependência entre saúde humana, sanidade animal e integridade ambiental, refletindo modelo de gestão de risco amplamente reconhecido nos sistemas ambientais contemporâneos. Assim, ao estruturar política estadual que integra vigilância ambiental, prevenção de agravos sanitários, monitoramento de fatores ecológicos e manejo adequado de riscos derivados da interação humanos-animais-ecossistemas, a proposição densifica os princípios do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), sem estabelecer regime paralelo ou conflitante, mas adotando arranjo complementar que potencializa a eficácia das políticas ambientais federais.

No âmbito da defesa agropecuária, a proposta normativa alinha-se à Lei Federal nº 8.171/1991 (Política Agrícola), que, com as alterações da Lei nº 9.712/1998, estabelece como objetivos da defesa agropecuária assegurar a saúde dos rebanhos, a idoneidade sanitária de insumos e produtos e a proteção da saúde pública. Soma-se a esse marco o Decreto Federal nº 5.741/2006, que organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e determina sua articulação com o Sistema Único de Saúde sempre que estiver em causa risco à saúde humana. A abordagem de Saúde Única incorporada pela propositura não altera tais sistemas, mas os reforça, ao prever mecanismos estaduais de cooperação entre órgãos de defesa agropecuária, vigilância sanitária e ambiental, ampliando a capacidade de detecção e resposta a zoonoses e agravos sanitários associados à produção animal e vegetal.

A proposição também se mostra compatível com a Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que tipifica crimes de maus-tratos contra animais domésticos, domesticados, silvestres, nativos ou exóticos. Ao reconhecer animais não humanos como seres sencientes e instituir diretrizes de manejo ético, bem-estar animal, controle populacional responsável e mitigação de riscos à saúde pública decorrentes de práticas inadequadas, a disciplina estadual reforça o caráter preventivo que permeia o sistema de proteção penal ambiental. A política permanente de Saúde Única atua como instrumento não apenas sanitário, mas também preventivo, reduzindo situações que favorecem maus-tratos e agravamentos de riscos ecológicos e epidemiológicos.

No âmbito estadual, a proposição apresenta compatibilidade integral com o Código Sanitário do Estado de São Paulo, instituído pela Lei nº 10.083/1998, que estabelece princípios e regras de vigilância sanitária e controle de riscos, definindo como atribuição estadual a organização de políticas de proteção e promoção da saúde em toda a extensão territorial. O Programa de Saúde Única não altera competências legalmente estabelecidas, tampouco modifica regimes sancionatórios, mas atua como instrumento programático de integração e racionalização das ações já previstas no Código Sanitário, especialmente nas interfaces com vigilância de zoonoses, riscos ambientais, sanidade animal e controle de fatores determinantes e condicionantes da saúde.

No campo da proteção e do bem-estar animal, a disciplina instituída mostra-se coerente com a Lei Estadual nº 11.977/2005 (Código de Proteção aos Animais), bem como com as alterações introduzidas pela Lei nº 17.497/2021, que instituiu o Programa Estadual de Proteção e Bem-Estar dos Animais Domésticos, criou o Registro Único de Tutor e intensificou políticas de prevenção a maus-tratos. O Programa de Saúde Única integra e complementa esses diplomas ao adicionar dimensão sanitária, epidemiológica e ambiental às políticas de proteção animal, promovendo abordagem holística que reforça o Sistema Estadual de Defesa dos Animais e amplia a eficiência das ações de acolhimento, manejo responsável, monitoramento populacional e educação ambiental.

Ante o exposto, verifica-se que o Projeto de Lei objeto do presente parecer, encontra sólido respaldo constitucional e legal, respeita a repartição de competências, observa os princípios da Administração Pública e guarda compatibilidade com o ordenamento federal e estadual pertinente, sem revelar vício de ordem formal ou material que obste sua tramitação. Desse modo, concluo pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposta, legitimando seu regular prosseguimento e aprovação.

Assim, verificamos que a matéria é de natureza legislativa e, quanto ao poder de iniciativa, de competência concorrente, nos termos dos artigos 19 e 24, caput, da Constituição do Estado, combinados com os artigos 145, §1º, e 146, III, ambos do Regimento Interno.

Portanto, manifestamo-nos favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei nº 1176, de 2025.

Rafael Saraiva – Relator

APROVADO COMO PARECER O VOTO DO DEPUTADO RAFAEL SARAIVA, FAVORÁVEL.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 8/4/2026.

Thiago Auricchio – Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto do relator
Gil Diniz Bolsonaro	Favorável ao voto do relator
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto do relator
Ortiz Junior	Favorável ao voto do relator
Fábio Faria de Sá	Favorável ao voto do relator
Marta Costa	Favorável ao voto do relator
Rogério Nogueira	Favorável ao voto do relator
Delegado Olim	Favorável ao voto do relator

