

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

ANTEPROJETO DE LEI Nº 34/2021

Súmula: Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos, otorrinolaringológico e odontológico em alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública de ensino do Município da Lapa/Pr e dá outras providências.

1 – PREÂMBULO

Vem para análise do Departamento Jurídico da Câmara Municipal da Lapa o Anteprojeto de Lei nº 34/2021, de autoria do Vereador Gustavo Ribas Daou, cujo objeto é dispor sobre a obrigatoriedade da realização de exames oftalmológicos, otorrinolaringológico e odontológico em alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública de ensino do Município.

2 - CARÁTER OPINATIVO DESTE PARECER

Inicialmente, cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo técnico-jurídico, o qual, segundo o renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:

“Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. 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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial, ou punitiva.” (Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 26ª ed., Malheiros, p. 185).

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, não obstante classificar os pareceres como atos administrativos de administração consultiva, deixa expresso, entretanto, que visam eles ‘a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa’ (Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2.001, p. 377).

Desta forma, tem-se que os senhores Vereadores em nenhum momento estão condicionados as razões aqui expostas, visto que, por trata-se de parecer de caráter não vinculativo não há obrigatoriedade de sua observância, mesmo porque, nossa Constituição no inciso VIII do artigo 29 garante a “inviolabilidade dos

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.”

3 - DO ANTEPROJETO

Em apertada síntese, o presente Anteprojeto torna obrigatória a realização periódica dos exames oftalmológico, otorrinolaringológico e odontológico em alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública municipal, os quais deverão ser realizados anualmente, preferencialmente, por ocasião do início do ano letivo.

Pelo artigo 3º da proposta, institui-se também o cartão escolar de visita médica e odontológica, o qual deverá ser padronizado de acordo com os critérios a serem estabelecidos em conjunto pelas Secretarias Municipais de Educação e Saúde e conter além dos dados de identificação, as informações relativas ao acompanhamento e avaliação médica e odontológica, conforme discriminação contida no artigo 4º da matéria.

Com relação a efetivação dos exames, a direção dos estabelecimentos de ensino encaminharão os alunos matriculados às unidades de saúde do município vinculados ao Sistema Único de Saúde – SUS, sendo que, quando possível, as consultas e exames deverão ser realizados na própria unidade de ensino, por meio de unidades móveis de atendimento.

Resumidamente, em sua justificativa, o autor do projeto esclarece a educação e a saúde são direitos consagrados em na Constituição da República e, portanto, a anteprojeto destina-se a melhorar o aproveitamento escolar dos alunos na rede pública, uma vez que muitas deficiências de aprendizado decorrerem de problemas relacionados à saúde, e que, com a realização de consultas e exames preventivos será evitado problemas no rendimento escolar, além de se estar prestando um valioso serviço de saúde na infância, que gerará reflexos positivos para a vida adulta.

Por fim, o autor informa que já existe uma legislação municipal que trata do tema de forma similar, porém, que nunca foi colocada em prática e, desta forma, pretende-se que o Poder Executivo preste este serviço de saúde com uma metodologia mais abrangente e com o alinhamento de ações.

4 – DA LEGISLAÇÃO

Num primeiro momento, por se tratar de proposição de autoria de Vereador, poder-se-ia considerar que o Anteprojeto em questão usurparia a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que nossa Lei Orgânica diz que:

Art. 51 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - Regime Jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta do Município. (Grifou-se).

Contudo, em julgamento de matéria similar, o STF firmou entendimento que por não se tratar de matéria estritamente administrativa, não há inconstitucionalidade por vício de iniciativa, conforme segue:

4 – JURISPRUDÊNCIA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.152.382 SÃO PAULO RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES RECTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SUZANO ADV.(A/S) : ADALBERTO JOSE NEGOITZA ADV.(A/S) : GABRIELA HADDAD SOARES RECDO.(A/S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SUZANO ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS DECISÃO Trata-se de Recurso Extraordinário interposto com amparo no art. 102, III, da Constituição Federal em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que exhibe a seguinte ementa (fl. 58): "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.041, de 21 de dezembro de 2016, do Município de Suzano, que prevê a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos em alunos da rede oficial de ensino municipal, cujas famílias tenham renda inferior a três salários mínimos - Inocorrência de vício de iniciativa no projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Legislação, outrossim, que não caracteriza claro aumento de despesa do Município - Ausência de indicação de fonte de custeio, ademais, que apenas importaria na eventual inexecução da legislação impugnada no exercício, sem representar sua inconstitucionalidade - Distinção de tratamento conferido aos alunos cujas famílias tenham renda superior a três salários mínimos, todavia, que não se mostra razoável - Autonomia conferida aos entes públicos municipais que fica condicionada à observância de princípios basilares nos quais se repousa a forma federativa assumida pelo Estado brasileiro, na forma imposta pelo artigo 144 da CE - Previsão que acabou por desconsiderar o princípio da igualdade, impondo discrimen que não tem pertinência lógica ou jurídica, realçando a desconsideração do tratamento isonômico que o Município deve manter em relação toda a população - Vício de inconstitucionalidade que, destarte, ficou evidenciado na espécie, por afronta ao preceito do artigo 144 da Constituição Estadual - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para esse fim. **No Recurso Extraordinário, apontam-se violações ao princípio da separação dos poderes e da reserva da Administração Pública aos fundamentos de que** (a) "(...) a legislação municipal impugnada ao dispor sobre a organização de um serviço público, impondo ao Poder Público a avaliação oftalmológica dos alunos matriculados nas escolas municipais, ensejará a articulação de órgãos e servidores da Administração Pública para a sua implementação"; e (b) "(...) compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, nos termos do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal". (Vol. 6, fl. 102-103). **É o relatório. Decido. Não assiste razão à parte recorrente.** O Tribunal de origem assentou a parcial constitucionalidade da Lei 5.041, de 21 de



DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

dezembro de 2016, do Município de Suzano, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos nos alunos matriculados na rede oficial de ensino municipal, cujas famílias tenham renda até o limite de 3 (três) salários mínimos vigentes no país, sob os seguintes fundamentos (fls. 60-, Vol. 6): "Com efeito, a Lei Municipal nº 5.041, de 21 de dezembro de 2016, objeto da demanda em causa dispõe, in verbis: 'Art. 1º. Torna obrigatória a realização de exames oftalmológicos nos alunos matriculados na rede oficial de ensino fundamental e médio do Município, as famílias que recebam em média até 03 (três), salários mínimos mensais. Art. 2º. Os exames serão realizados, pelo menos, uma vez ao ano e deverão abranger toda comunidade escolar oficial do Município. Art. 3º. Os exames destinam-se a apontar as deficiências visuais dos alunos, cabendo aos profissionais médicos por eles responsáveis indicar os procedimentos pertinentes em cada caso. Art. 4º. Os procedimentos médicos indicados são de responsabilidade do Município, que deverá assumi-los, sem ônus para os escolares. Art. 5º. O Poder Executivo regulamentará esse Projeto de Lei, estabelecendo as normas disciplinadoras da sua execução, bem como fixando os limites da abrangência dos exames oftalmológicos por ela estabelecidos. Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Art. 7º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 8º. Revogam-se as disposições em contrário'. Pois bem. **Forçoso reconhecer que a legislação aqui impugnada não versou acerca de matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal**, em suposta violação aos 5º e 24, § 5º, da Constituição Estadual. (...) Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada. **A Lei Municipal nº 5.041/2016 versa tema de interesse geral da população, com vistas à 'proteção e defesa da saúde pública', na forma dos artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, cuja iniciativa é afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal; assim, poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, tratando-se de questão de competência comum dos poderes Legislativo e Executivo. Na verdade, a obrigação decorrente do ato normativo é providência necessária e mesmo imprescindível para o bom desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, evitando que seu desempenho em sala de aula seja prejudicado em razão de alguma deficiência visual; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 5.041/2016 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração**, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos invocados artigos 5º, 24, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da mesma Carta Bandeirante. Inicialmente, não há indicação concreta de que a obrigação prevista na lei contestada implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo; é notória a existência de vários programas de saúde escolar implantados na rede pública de ensino que demandam a intervenção da Administração Municipal, inexistindo clara evidência de que a realização dos exames oftalmológicos previstos na Lei Municipal nº 5.041/2016 irá ensejar novos dispêndios pelos cofres públicos locais.

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Ademais, ainda que assim não fosse, a simples indicação genérica da respectiva fonte de custeio na legislação atacada não importa, por si só, na alegada afronta ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual e a consequente inconstitucionalidade da norma, podendo apenas, eventualmente, importar em sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada." Pois bem, no julgamento do ARE 878.911 RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016, Tema 917), sob a sistemática da repercussão geral, que tratou de lei municipal que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas, o Relator assim se pronunciou: "Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada." O acórdão do referido precedente paradigma ficou assim ementado: "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016)" (grifo nosso). Portanto, o acórdão recorrido merece ser mantido por estar em consonância com a jurisprudência desta CORTE. Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO**. Publique-se. Brasília, 16 de agosto de 2018. Ministro ALEXANDRE DE MORAES Relator Documento assinado digitalmente

5 – TRAMITAÇÃO

De acordo com nosso Regimento Interno, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões competentes, conforme artigo 49.

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação (art. 124 do R.I.), sendo que o quorum para deliberação da matéria é o da maioria absoluta e o para aprovação o da maioria simples. (art.19 da Lei Orgânica), ressaltando-se que, na presente matéria, o Vereador que estiver presidindo a Sessão somente terá direito a voto em caso de empate (art. 130, § 2º, III da R.I.).

6 – CONCLUSÃO

Isto posto, o Projeto de Lei ora apresentado atende as normas jurídicas, não havendo nenhum óbice ao prosseguimento do mesmo com a deliberação pelo Douto Plenário desta Casa de Leis.

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DA LAPA

Vale ressaltar, que a emissão de parecer por esta Procuradoria Jurídica não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante.

É o parecer, emitido em oito páginas, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.


Lapa, 16 de outubro de 2021.


Jonathan Dittrich Junior
OAB/PR 37.437

Câmara Municipal da Lapa - PR



PROTOCOLO GERAL 2842/2021
Data: 17/12/2021 - Horário: 11:20
Administrativo

ANEXE 10
PROJETO
12/12/2021

GUSTAVO DAOU
Vereador Presidente