



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 025/2024

SÚMULA: PROGRAMA "VISÃO NOTA 10", QUE DETERMINA A NECESSIDADE DE REALIZAR EXAMES OFTALMOLÓGICOS PARA ESTUDANTES MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA.

AUTORIA: VEREADOR DOUGLAS PEREIRA TÊIXEIRA DE CARVALHO.

DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Foi encaminhado a Secretaria Jurídica desta Casa de Leis para emissão de parecer ao Projeto de Lei nº 025/2024 de 22 de Abril de 2024, que QUE DETERMINA A NECESSIDADE DE REALIZAR EXAMES OFTALMOLÓGICOS PARA ESTUDANTES MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO FUNDAMENTAL NO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA, PROGRAMA "VISÃO NOTA 10", com o seguinte pronunciamento:

Art. 1º Estabelece-se o Programa "Visão Nota 10" com o propósito de facilitar exames oftalmológicos para os alunos das escolas públicas no Ensino Fundamental do município de ALTA FLORESTA.

I - a execução do programa ficará a cargo das Secretarias de Educação e Saúde, responsáveis pela triagem, mapeamento, atendimento, encaminhamentos e organização dos cronogramas.

II - os exames serão gratuitos e obrigatórios para todos os alunos já matriculados e os que ingressarem nos anos subsequentes no ensino fundamental da rede pública, abrangendo do primeiro ao nono ano, com idades entre seis e quatorze anos.

III - os agentes de saúde responsáveis pelos testes de acuidade visual nas escolas deverão possuir a capacitação necessária para conduzir esses procedimentos e análises.

IV - a realização dos exames ocorrerá durante o horário letivo, dividido em dois turnos.

Art. 2º Estabelece que os alunos identificados com algum distúrbio visual serão encaminhados para avaliação oftalmológica mais especializada nas unidades de saúde do município de ALTA FLORESTA, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 3º Determina que, para a execução do Programa, o Poder Executivo, em colaboração com a Assistência Social, poderá estabelecer convênios ou parcerias com empresas locais, assim como entidades ou organizações da sociedade civil envolvidas em atividades relacionadas à educação.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Art. 4º Estabelece que os alunos que necessitarem de tratamento ou óculos para corrigir seu grau terão acesso gratuito a esses recursos.

Parágrafo Único. Os óculos serão produzidos em colaboração com empresários locais, e será elaborado um cronograma para a entrega.

Art. 5º Determina que as despesas decorrentes da aplicação desta Lei serão cobertas por dotações orçamentárias específicas, podendo ser suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua promulgação.

O proponente da Lei em análise apresenta a seguinte JUSTIFICATIVA:

“(…).

O projeto de lei visa estabelecer um programa dedicado à saúde ocular nas escolas, reconhecendo a importância crucial da visão na percepção do mundo e no desenvolvimento cognitivo das crianças.

Baseando-se em dados do Conselho Brasileiro de Oftalmologia e da Organização Mundial da Saúde, que indicam que uma parcela significativa das crianças em idade escolar enfrenta problemas visuais, o vereador destaca a necessidade de iniciar avaliações e cuidados precoces para garantir uma visão saudável desde cedo.

O projeto se fundamenta em legislações como o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Constituição Federal, que estabelecem a obrigação do Estado de assegurar o direito à saúde das crianças, incluindo atendimento médico e odontológico no ensino fundamental.

O Programa Saúde na Escola, implementado pelo Governo Federal, é mencionado como uma iniciativa que inclui a promoção da saúde ocular, permitindo a integração de todos os municípios e a realização de testes de acuidade visual nas escolas.

O projeto propõe a realização dos exames durante o horário letivo em dois turnos, com o encaminhamento dos alunos que necessitarem de tratamento para os oftalmologistas nas Unidades de Saúde da Família. A entrega gratuita de óculos também é mencionada como uma medida para garantir a saúde visual dos alunos e reduzir a fila de espera por atendimento oftalmológico no SUS.

A colaboração entre a Secretaria da Educação, a Secretaria da Saúde e as instituições de ensino fundamental do município é destacada como crucial para o sucesso do programa, incluindo a organização do cronograma para a entrega dos óculos, viabilizados por meio de parcerias com empresários locais.

(…)”

Ao final pleiteia o Proponente o apoio dos demais Vereadores para a aprovação do Projeto de Lei.

É o sucinto relatório.

Passo a análise jurídica.

Pois bem.

O Ilustre Vereador, apresentou à deliberação dos seus pares o Projeto de Lei em comento.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Exordialmente verifica-se que o Projeto de Lei epigrafado aparentemente pretende impor ao Poder Executivo local Art. 1º no sentido de:

Art. 1º Estabelece-se o Programa "Visão Nota 10" com o propósito de facilitar exames oftalmológicos para os alunos das escolas públicas no Ensino Fundamental do município de ALTA FLORESTA.

I - a execução do programa ficará a cargo das Secretarias de Educação e Saúde, responsáveis pela triagem, mapeamento, atendimento, encaminhamentos e organização dos cronogramas.

II - os exames serão gratuitos e obrigatórios para todos os alunos já matriculados e os que ingressarem nos anos subsequentes no ensino fundamental da rede pública, abrangendo do primeiro ao nono ano, com idades entre seis e quatorze anos.

III - os agentes de saúde responsáveis pelos testes de acuidade visual nas escolas deverão possuir a capacitação necessária para conduzir esses procedimentos e análises.

Louvável a relevante intenção do Parlamentar ao apresentar a referida proposição, porém, *data vênia*, entendemos que as determinações constantes no referido projeto de lei podem ser entendidas como interferência direta no âmbito da gestão administrativa, afeta ao Poder Executivo, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade.

No entanto entendemos que no caso dos autos há sim a invasão de competência, quanto ao aspecto legal, o projeto se mostra juridicamente inviável, na medida em que compete privativamente ao Sr. Prefeito Municipal adotar medidas como estas que representam o objeto do presente Projeto de Lei, consoante os artigos 18, inciso I, 19, incisos I, II, X, 41, §1º, incisos I e III e 59, inciso XIV, todos da Lei Orgânica do Município, que transcrevemos:

Art. 18. Compete ao município prover a tudo que respeite ao seu interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, em especial:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 19. É de competência do Município, em comum com a União e o Estado:

I - zelar pela guarda da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das leis destas esferas de governo, das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...);

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 41. A iniciativa das leis municipais, salvo nos casos de competência exclusiva, cabe a qualquer Vereador, Comissão da Câmara Municipal, Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - Matéria orçamentária e tributária;

(...);



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

III - Criação, estruturação e extinção de secretaria municipal, departamento, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

*Art. 59. Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, **bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública**, sem exceder as verbas orçamentárias. (grifo nosso).*

Como consequência do princípio da separação dos poderes, a Constituição Estadual, perfilhando as diretrizes da Constituição Federal, concede a um Poder competências próprias, insuscetíveis de invasão por outro. Assim, ao Poder Executivo são outorgadas atribuições típicas da função administrativa, como, por exemplo, dispor sobre organização administrativa.

A Constituição do Estado de Mato Grosso dispõe em seu artigo 66, V, que a organização e funcionamento da Administração do Estado se encontram na competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Ao nosso sentir, portanto, há inconstitucionalidade formal do Projeto de lei em análise, pois o mesmo versa sobre matéria referente à organização administrativa e serviços públicos, cuja iniciativa do processo legislativo está reservada ao Chefe do Poder Executivo, com fundamento no princípio da simetria.

Deste modo, em respeito ao Princípio da Separação dos Poderes, forçoso se evidencia o cumprimento das regras de competência para iniciativa de leis privativas, sob pena de restar prejudicada a harmonia dos Poderes.

A matéria disciplinada pelo Projeto de Lei encontra-se no âmbito dos serviços públicos do Município, cuja organização e funcionamento cabem ao Prefeito Municipal.

O ato normativo ora analisado, de iniciativa parlamentar, é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, materializados nos artigos 9º; 39 § único, 66, V, e 69 da Constituição do Estado, aplicáveis aos Municípios por força do art. 173, § 2º da Constituição Estadual, os quais dispõem o seguinte:

Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 39 (...).

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - (...);

II - disponham sobre:



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública;

Art. 66 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei;

Art. 69 A direção superior da Administração do Estado é exercida pelo Gabinete do Governador, e auxiliado pelos Secretários de Estado.

Art. 173 O Município integra a República Federativa do Brasil.

§ 1º (...)

§ 2º *Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.*

Vejam os ensinamentos do insigne administrativista Hely Lopes Meirelles, afirmando-se que em matéria privativa a Câmara poderá atuar *adjuvandi causa*, a título de colaboração e sem força obrigatória:

"A atribuição típica e predominante da Câmara é 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... De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial". ("Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 15ª ed., pp. 605/606). (grifo nosso).

É ponto pacífico na doutrina que ao Poder Executivo cabe primordialmente à função de regulamentar os serviços públicos e organizar o funcionamento da administração pública municipal, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de tais atividades inerentes ao Poder Público.

De outro norte, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Em que pese o art. 41 da Lei Orgânica do Município de Alta Floresta assegurar que a iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao cidadão, não podemos deixar de observar as regras pertinentes à iniciativa de leis, constantes no ordenamento jurídico vigente tanto na esfera federal, como na estadual e municipal.

Isso porque, diante de algumas matérias serem fundamentalmente relacionadas aos critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao Executivo, tornou-



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

se necessário reservar algumas matérias privativas à competência ao Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se ultrapassasse o tema vício de iniciativa vê-se que o referido projeto q venha a criar despesas para o Executivo deve, dentro outras exigências, vir acompanhada de estimativas de impacto orçamentário financeiro, respeitadas as formalidades exigidas; deve ter sido precedida de uma análise acurada das leis orçamentárias afim de demonstrar sua compatibilidade.

Alertamos que a mera instituição de um comando legal por iniciativa parlamentar tal qual "Programa "Visão Nota 10", que Determina a Necessidade de Realizar Exames Oftalmológicos para Estudantes Matriculados na Rede Pública de Ensino Fundamental no Município de Alta Floresta" ainda que não venham a versar sobre estrutura, órgãos e agentes do executivo, não é suficiente para garantir a validade da norma, exigindo-se responsabilidade fiscal.

A iniciativa parlamentar que venha a criar despesas para o executivo deve observar os seguintes critérios:

- 1) não pode representar instituição ou alteração de estrutura de órgãos ou agentes deste poder;
- 2) não pode versar sobre regime jurídico de servidores;
- 3) deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as lei orçamentárias;
- 4) deve indicar a fonte de custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- 5) deve ser precedida de análise de sua efetividade e considerada em relação às necessidades atuais e urgentes do Município e às políticas públicas então vigentes;
- 6) não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal.

Vê-se ainda que, no caso, estamos diante de despesa obrigatória art 1º,II, qual seja, *os exames serão gratuitos e obrigatórios para todos os alunos já matriculados e os que ingressarem nos anos subsequentes no ensino fundamental da rede pública, abrangendo do primeiro ao nono ano, com idades entre seis e quatorze anos .*

Todavia, tal prerrogativa não alcança a tomada de decisão com conteúdo exclusivamente administrativo, com vistas à administração da segurança pública de todo o município, que requer atividade de planejamento e de integração de todos os órgãos governamentais, com criterioso cronograma de instalação com a participação de diversas secretárias municipais (e eventuais autarquias componentes da administração indireta), sob a coordenação da Secretária Municipal de Saúde.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Desse modo, na opinião dessa Secretaria Jurídica, está o referido projeto de Lei 025/2024, irremediavelmente inquinado por vício de legalidade e de Constitucionalidade, não podendo por isso, prosperar em sua tramitação processual-legislativa.

Todavia, a implantação de um programa dessa desenvoltura demandaria um levantamento prévio de sua viabilidade prática, de pessoal, e principalmente orçamentária.

Verifica-se, portanto, que criar uma obrigação complexa como esta, por meio de Lei, sem nem mesmo verificar previamente a viabilidade e interesse público do programa, se está, em verdade, indicando como e quais os atos de gestão deve o Chefe do Executivo cumprir, tolhendo-lhe o próprio mérito da análise de oportunidade e conveniência.

(...)

Outrossim, na Constituição Federal de 1988, se estabelece em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea b, que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre “organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos** e pessoal da administração dos territórios;”.

Desta feita, apesar da nobre intenção do Parlamentar Autor do Projeto de Lei em testilha, verifica-se que o mesmo, ao legislar sobre organização e funcionamento da administração pública municipal, invade a competência do Poder Executivo Municipal, tendo em vista sua exclusiva função executiva e administrativa no âmbito deste ente, revelando ainda a sua incompatibilidade com os princípios de independência harmônica e separação dos poderes, insculpidos na Constituição Federal e replicados na carta mato-grossense.

Além disso, na sua maioria, programas municipais deverão ser instituídos por iniciativa exclusiva do Poder Executivo, com a concorrência do Legislativo para autorizá-lo, conforme disposto no art. 22, incisos XVI e XX, que passamos a transcrever:

Art. 22. Compete à Câmara Municipal deliberar, sob forma de projetos de lei, sujeitos à sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do município, especialmente sobre:

(...);

XVI - criação, extinção, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos da administração pública;

(...);

XX - criar, transformar e extinguir cargos, funções e empregos públicos e fixar os respectivos vencimentos, inclusive os dos seus próprios serviços.



Estado de Mato Grosso
CÂMARA MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA
Plenário das Deliberações

Conforme se depreende pela dicção da Lei, à Câmara compete “deliberar” sobre as matérias de competência do Município, ressaltando que para a prática desse ato legislativo esta Casa deve ser instada a se manifestar sobre a matéria, ou seja, a iniciativa deve partir do Executivo, através do encaminhamento do projeto de lei respectivo, na medida em que, por adequação, não pode ela deliberar sobre algo que não lhe for solicitado, sob o aspecto eminentemente formal, toda e qualquer deliberação de algo de competência do Executivo pressupõe, necessariamente, a existência de uma solicitação ou pedido prévio, sem os quais não pode ser levada a efeito.

Assim sendo, sem mesmo adentrar no mérito do aumento de despesas, que a Lei em análise acarretaria para sua consecução, foram encontrados e apontados os vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade no presente Projeto de Lei, em atenção às normas que gerem o Município (Lei Orgânica Municipal) e os mandamentos Constitucionais.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação.

Nesse desiderato e por todo o esposado acima, o posicionamento é no sentido de que o projeto resta prejudicado em razão da via eleita ser inadequada.

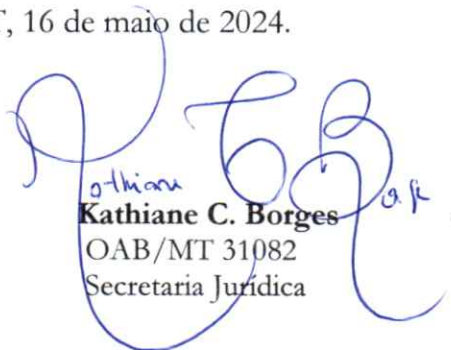
Portanto, concluímos pela **INVIABILIDADE TECNICA E JURIDICA** do Projeto de Lei 025/2024.

Nesta assentada, deve-se salientar que a presente manifestação tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, carreados aos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 16 de maio de 2024.


Samara C. Hammoud Costa
OAB/MT 6816
Secretaria Jurídica


Kathiane C. Borges
OAB/MT 31082
Secretaria Jurídica