



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, RELAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei nº 24/23 – “Dispõe sobre a campanha para a realização de avaliação oftalmológica em alunos da rede pública municipal e privada de ensino na cidade de São Pedro/SP”.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

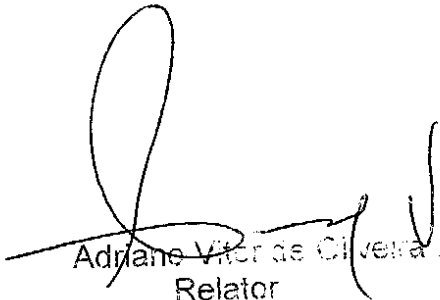
Submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.


Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 03 de abril de 2023.

Sala das Comissões,


Adriano Vitor de Oliveira
Relator


Elias Garcia Candéias
Presidente


Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

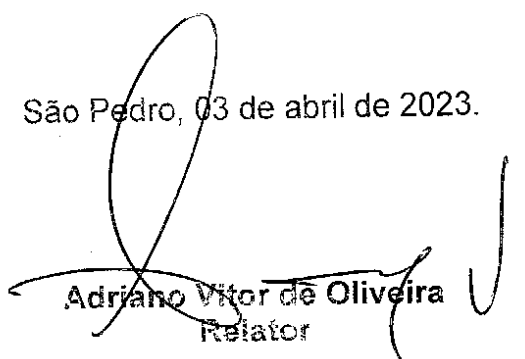
Relatório.

Trata-se de Projeto de Lei nº 24/23 – “Dispõe sobre a campanha para a realização de avaliação oftalmológica em alunos da rede pública municipal e privada de ensino na cidade de São Pedro/SP”.

Verifica-se que atendem aos requisitos legais e não possui vícios que impeçam sua apreciação em Plenário

Diante do exposto, com a anuência dos demais integrantes do colegiado, bem como da Relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga o Projeto de Lei supra, apto à apreciação pelo Plenário desta Edilidade.

São Pedro, 03 de abril de 2023.


Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Assunto: PROJETO DE LEI Nº 024/2023: Dispõe sobre campanha para a realização de avaliação oftalmológica em alunos da rede pública municipal e privada de ensino na cidade de São Pedro/SP.

Autor: Vereadores José Roberto de Moura – Dudu e Alessandra Pisco

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária, de iniciativa dos Ilustres Vereadores mencionados em epígrafe, enquanto representantes do Poder Legislativo local, que visa instituir e dispor sobre campanha para a realização de avaliação oftalmológica em alunos da rede pública municipal e privada de ensino na cidade de São Pedro/SP

Na justificativa apresentada pelos nobres parlamentares, em apertada síntese, aduz-se acerca da importância dos exames oftalmológicos para os estudantes a fim de avaliar suas capacidades visuais e considerando a relação direta de tal aspecto com o rendimento escolar, haja vista que a deficiência visual pode acarretar prejuízo ao aprendizado e à socialização, alterando o desenvolvimento da motricidade, cognição e linguagem durante os anos sensíveis do desenvolvimento da criança e do adolescente.

Também se faz menção ao risco de percepção tardia das deficiências visuais, trazendo dados de entidades vinculadas às áreas da educação e da saúde para corroborar a relevância da propositura apresentada.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1 DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR – MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

Inicialmente, cumpre observar que o Município detém competência para legislar sobre a matéria ora analisada, a qual é garantida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de assunto de interesse local e que estimula a prestação de serviços de atendimento à saúde da população.

Entretanto, no que se refere à iniciativa da propositura apresentada, há que se ponderar, com o devido respeito aos nobres Edis autores do projeto, que este possui vício de iniciativa para a deflagração do processo legislativo, porquanto delibera acerca de assuntos de gestão administrativa, bem como trata de atribuições inerentes às Secretarias Municipais, senão vejamos:



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Art. 1º - Institui a campanha para a realização de exames oftalmológica que poderão ser realizadas no âmbito municipal e particular no início do ano letivo, dos alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental.

Art. 2º - A Prefeitura Municipal, através da Secretaria de Saúde, poderá disponibilizar ambulatórios oftalmológicos em alguma das unidades de saúde para melhor atendimento aos alunos, com finalidade de detectar a deficiência visual, como miopia, astigmatismo, hipermetropia, daltonismo e ceratocone. (grifo nosso)

Art. 3º - Os agendamentos de exames poderão ser realizados pela direção de cada escola, juntamente com a Secretaria da Educação e Secretaria da Saúde, as avaliações oftalmológicas serão realizadas por profissionais especializados. (grifo nosso)

Parágrafo Único: Estarão isentos de realizar a avaliação oftalmológica a que se refere a presente lei, o aluno que apresentar documento que comprove diagnóstico de doença ocular e que tenha sido expedido em até noventa dias após a data da matrícula.

Art. 4º - A Secretaria Municipal de Saúde, poderá encarregar-se das providencias necessárias para cumprimento desta Lei, podendo ser regulamentada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. (grifo nosso)

Art. 5º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

Com efeito, ao disciplinar sobre a implementação da aludida campanha de saúde oftalmológica, os dispositivos em destaque estão também estabelecendo medidas de cunho administrativo destinadas à execução da política pública idealizada, interferindo na seara destinada ao Poder Executivo por força do ordenamento jurídico vigente.

Neste ponto, a jurisprudência majoritária entende que tal prática legislativa que consigna obrigações específicas por parte da Administração Pública, quando de iniciativa parlamentar, invade a esfera própria do Executivo, violando o princípio constitucional da separação e harmonia entre os Poderes.

Tal entendimento se pode notar dos seguintes julgados:

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2253895-96.2016.8.26.0000

Relator(a): Amorim Cantuária

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 03/05/2017



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.807, DE 28 DE AGOSTO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, QUE "DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO, NO CALENDÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SUZANO, DA 'SEMANA MUNICIPAL DE ENFRENTAMENTO À FIBROMIALGIA', A SER COMEMORADA ANUALMENTE, NA SEMANA QUE COMPREENDE O DIA 12 DE MAIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. PARCIAL INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, QUANTO AO ARTIGO 3º DA NORMA. INDEVIDA INGERÊNCIA ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO AO EXECUTIVO LOCAL DE DAR AMPLA PUBLICIDADE À COMEMORAÇÃO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, II, XI E XIV, E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. INTROMISSÃO DA CÂMARA NAS ATIVIDADES PRÓPRIAS DE DIREÇÃO DA CIDADE. INADMISSIBILIDADE. NO MAIS, NORMA QUE DISPÕE SOBRE A SEMANA DE ENFRENTAMENTO À FIBROMIALGIA. CONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO DO AUTOR. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. Nesse passo, é inconstitucional somente em parte, a norma impugnada, exclusivamente, quanto ao seu artigo 3º. Quanto ao restante do seu texto, verifica-se que a lei em análise não disciplina matéria reservada à administração, mas sim sobre política pública de saúde, veiculando mero programa de conscientização de caráter geral, sem qualquer invasão à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, §2º da carta estadual, aplicável aos municípios por força do artigo 144 da constituição bandeirante, que não impõe qualquer atribuição ao executivo local, ostentando conteúdo educativo a justificar atuação legislativa municipal. PROCEDÊNCIA EM PARTE DA AÇÃO, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA, SOMENTE QUANTO AO SEU ARTIGO 3º, NOS TERMOS DA FUNDAMENTAÇÃO

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2017012-03.2017.8.26.0000

Relator(a): Ricardo Anafe

Órgão julgador: Órgão Especial



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Data do julgamento: 07/06/2017

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.032, de 10 de novembro de 2016, do Município de Suzano, que "dispõe sobre a 'Semana da Saúde Masculina' no Município de Suzano, e dá outras providências" – Norma, de autoria parlamentar, que não versa apenas sobre instituição de data comemorativa, mas envolve também atos de gestão administrativa - Vício de iniciativa - Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes - Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e 144, da Constituição Estadual. Pedido procedente

Cabe também citar alguns entendimentos no sentido da possibilidade de estabelecer ato normativo geral e abstrato preponderantemente com sentido educativo, objetivando atentar-se para a conscientização da população acerca de determinado tema de interesse público, fundamentando-se na interpretação taxativa do rol de matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, ainda assim, não estabelecendo obrigações específicas ao Poder Público.

... E, ainda, nos termos da fundamentação do voto condutor do E. Des. Francisco Casconi nos autos da ADI 2101150-34.2016.8.26.0000, em caso semelhante, este Colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo também decidiu:

"Cediço que ao Legislativo local compete ordinariamente a edição de normas gerais, de caráter abstrato e coativo, a serem observadas pelos municípios, no que se incluem os integrantes da própria administração municipal.

... In casu, ao instituir a "Semana de Combate ao mosquito Aedes Aegypti" no âmbito do Município de Mirassol, a ser realizada anualmente na semana do dia 04 de abril (art. 1º), o ato normativo impugnado evidentemente (i) não dispôs sobre criação ou extinção de cargos, funções, ou empregos públicos na Administração, tampouco fixou-lhes remuneração; (ii) não se criou ou extinguiu Secretarias Municipais ou órgãos no âmbito local; (iii) tampouco imiscuiu-se em qualquer das matérias reservadas ao Chefe do Executivo Municipal nos demais itens (3, 4, 5 e 6) do §2º, do artigo 24 da CE. O que se afere na interpretação da lei impugnada é criação de mero programa de conscientização da população, em caráter geral, incluindo-se os alunos da Rede Municipal de Educação, visando ao combate do mosquito aedes



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

aegypti, transmissor da dengue, chikungunya e febre zika no âmbito do Município. Frisa-se, uma vez mais, que as matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo são previstas expressa e taxativamente no texto constitucional, não cabendo na hipótese interpretação ampliativa ou extensiva, sob pena de esvaziar função típica atribuída ao Legislativo Municipal. Assim, tenho por legítima a iniciativa parlamentar (art. 24, caput, da Constituição Estadual) sobre ato normativo que espelha preponderantemente sentido educativo, objetivando ultima ratio prevenção, combate e erradicação de mal conhecido, que vem ocupando o noticiário nacional dos últimos tempos. Sem dúvida que campanhas de igual jaez alcançam temas subsidiários como meio ambiente e saúde, aos quais, aliados à educação, a Constituição da República reserva competência legislativa concorrente a todos os entes da Federação (art. 24, incisos VI, IX e XII), o que reforça a atuação positiva do Município, desde que não contrarie normas estaduais ou federais, situação não constatada. Não bastasse, preservada a separação dos Poderes (artigo 5º da Constituição Estadual) porquanto a lei impugnada não impõe qualquer obrigação direta ao Executivo Municipal.”

Ação Direta de Inconstitucionalidade 2226861-49.2016.8.26.0000

Relator(a): Borelli Thomaz

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 15/03/2017

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei 11.409, de 08 de setembro de 2016, do Município de Sorocaba, que institui a Semana de Conscientização, Prevenção e Combate à Verminose no Município de Sorocaba e dá outras providências. Legislação oriunda de iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade. Não ocorrência. Matéria cuja iniciativa não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Não intervenção nas atividades da Administração municipal. Entendimento no C. Órgão Especial. Ação improcedente.

No entanto, o projeto ora analisado extrapola a mera conscientização e finalidade educativa, tendo em vista que a proposição faz menção expressa a medidas administrativas voltadas ao Poder Público e que representam atos de gestão e escolha prática para a satisfação da política pública que se almeja implementar em âmbito local.

Ainda que se argumente que o uso do vocábulo “poderá” nas disposições legais afastaria o teor vinculativo da norma ao Poder Executivo, sob o pretexto de mormente



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

autoriza-lo a instituir as obrigações ali previstas, tem-se, contudo, que tal prática vem sendo desaprovada pela jurisprudência, que a compreende inconstitucional por se entender que ne verdade se cuida de criação de encargos para o Governo Municipal, usurpando sua competência material.

Neste sentido:

“LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — não só inócua ou rebãrbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vicio formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o principio constitucional da separação de poderes.

VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO MAIS PODE SER CONSIDERADO SANADO PELA SANÇÃO DO PREFEITO - Cancelamento da Súmula 5, do Colendo Supremo Tribunal Federal.

LEI MUNICIPAL QUE, DEMAIS IMPÕE INDEVIDO AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA SEM A INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS, PRÓPRIOS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (CE, ART 25). COMPROMETENDO A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO - ARTIGO 176, INCISO I, DA REFERIDA CONSTITUIÇÃO, QUE VEDA O INÍCIO DE PROGRAMAS, PROJETOS E ATIVIDADES NÃO INCLUÍDOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL” (ADIN 142.519-0/5-00, rel. Des. Mohamed Amaro, 15.8.2007).

Ademais, o projeto também versa sobre atribuições das Secretarias Municipais da Saúde e da Educação, dispondo sobre procedimentos a serem por estas realizados a fim de realização da campanha de saúde ocular voltada ao público estudantil, o que, por não partir da iniciativa do Prefeito, vai de encontro à Lei Orgânica do Município de São Pedro, a qual assim dispõe em seu artigo 49:

Art. 49. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:
I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, respeitada a iniciativa privativa da Câmara Municipal;
II - Servidores públicos do Poder Executivo, da Administração indireta e autarquias, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias;



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

III - Criação, estruturação e atribuições das Secretarias, e órgãos da Administração Pública; (grifo nosso)

IV - Matéria orçamentária, financeira e a que autorize abertura de créditos ou conceda auxílio e subvenções, ressalvado o que dispõe o artigo 50, inciso I, desta Lei Orgânica.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado a matéria orçamentária.

Assim, feitas tais considerações, entendo, *data maxima venia*, que a propositura em tela contém vício formal no tocante à sua iniciativa, sendo, portanto, desconforme ao ordenamento jurídico em vigor.

II.2 DA EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LC Nº 95/1998) EM RELAÇÃO AO ARTIGO 5º.

Analisando-se o projeto em tela, é possível verificar que este contém vício de técnica legislativa em relação à parte final do art. 3º, no trecho abaixo grifado:

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário. (Grifou-se).

De acordo com a norma do art. 9º da LC 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis no processo legislativo federal, aplicável, também, aos processos legislativos municipais, as leis em geral devem ar expressamente os dispositivos legais revogados:

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Grifou-se)

Assim, a expressão comumente utilizada no sentido de “revogam-se as disposições em contrário” deve ser evitada por não trazer utilidade ao texto normativo, visto que quando uma norma nova entra em vigor, não especificando expressamente eventuais dispositivos revogados, ela já estará revogando, tacitamente, toda e qualquer norma anterior que com ela seja incompatível ou cuja matéria seja regulada inteiramente pela lei nova, nos termos definidos pelo art. 2º, §1º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue. § 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Além disso, consta no Manual de Técnica Legislativa do Senado Federal vedação expressa à utilização da cláusula geral de revogação, nos seguintes termos¹:

c) parte final, compreendendo as disposições necessárias à implementação da norma, as disposições de caráter transitório, a cláusula de vigência e a cláusula revogatória. É vedado utilizar a expressão genérica "Revogam-se as disposições em contrário" (Grifou-se)

Por fim, o Decreto 9.191, de 01 de novembro de 2017, que regulamentou a LC 95/98, a qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração e consolidação da legislação, estabelece vedação expressa à utilização de cláusula geral de revogação, *in verbis*:

Art. 18. A cláusula de revogação relacionará, de forma expressa, todas as disposições que serão revogadas. § 1º A expressão "revogam-se as disposições em contrário" não será utilizada. (...) (Grifou-se)

Portanto, por uma questão de boa técnica legislativa, é recomendada a exclusão da parte do enunciado do art. 5º do projeto, anteriormente grifada, referente à cláusula geral de revogação sem especificação expressa das normas revogadas.

II.3 DOS REQUISITOS LEGAIS PARA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Por fim, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para o caso em apreço é o de maioria simples, nos termos do artigo 193, §1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Pedro, devendo obedecer aos dois turnos de discussão e votação, presente a maioria dos Vereadores.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

- a) pela inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa do presente projeto de lei, o qual viola normas da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado de São Paulo, bem como pela sua desconformidade com a Lei Orgânica Municipal, vez que se trata de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo;

1

Disponível

em

<https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/SF/OAS/CONLEG/arquivos/manuais/tecnica-legislativa>. Acesso em 10.04.2023.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

- b) Pela existência de vício de técnica legislativa na redação da parte final do seu artigo 5º, ao prever cláusula geral de revogação sem especificação das normas revogadas.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 13 de abril de 2023.

VICTOR GARCIA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP
OAB/SP Nº 410.485