



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 1/9

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Projeto de Lei nº 97/2021

Institui Programa de Saúde nas Escolas..

Autor: Vereador Derli de Jesus Athanasio Bueno

Relator: Vereador Enoque Leal Moura

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o **Projeto de Lei nº 97/2021**, de autoria do Nobre Vereador Derli de Jesus Athanasio Bueno, que institui Programa de Saúde nas Escolas.

Em justificativas o Autor aduz que:

“O objetivo da presente proposição é criar instrumentos para proteger a saúde dos alunos que estudam na rede municipal de ensino do nosso município. Além disso, diagnosticar precocemente uma doença ou mesmo detectar sinais, sem sombra de dúvida, trará maior possibilidade de tratamento e cura para os alunos atendidos. O Programa visa à integração e articulação permanente da educação e da saúde, proporcionando melhoria da qualidade de vida da população hortolandense.

Também tem como objetivo contribuir para a formação integral dos estudantes por meio de ações de promoção, prevenção e atenção à saúde, com vistas ao enfrentamento das vulnerabilidades que comprometem o pleno desenvolvimento de crianças e jovens da rede pública municipal de ensino.

Quanto a análise da Juridicidade, Legalidade e da Constitucionalidade:

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional. Neste cenário, o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento, o que inegavelmente justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa. A organização dos serviços públicos deve ter sempre em vista o interesse público e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, a função executiva básica é de



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 2/9

efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis. Iniciar o processo legislativo cabe ao Executivo apenas excepcionalmente, não como regra geral, como ponderam alguns.

A Constituição Federal, por outro lado, elenca o rol de atribuições privativas do presidente da República no seu artigo 84, o qual se aplica, por simetria, aos prefeitos municipais, porquanto chefes locais do Poder Executivo.

Dentre estas atribuições, igualmente nenhuma é óbice ao objeto do presente projeto de lei.

Poder-se-ia cogitar que o funcionamento das escolas e unidades de saúde se equipara ao funcionamento da Administração Pública, o que, no entanto, não é verdade. Ao mencionar a expressão “funcionamento da Administração Pública”, o legislador constituinte se referiu às questões internas (horários de funcionamento, criação e estruturação de órgãos, realocação de servidores etc.), mas, nem de longe pretendeu se referir aos serviços públicos. A prestação de serviços educacionais e de saúde se inserem no âmbito dos serviços públicos e, como evidenciado, não se trata de matéria privativa do Poder Executivo. Aliás, a função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de “execução dos serviços públicos” (redundância intencional e necessária). Por isso, conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais.

Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração). O Poder Executivo deverá executar os serviços públicos nos termos da lei, mas, não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos serviços públicos, pois, se assim fosse, a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária. Noutra dizeres, competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo, e não o que ele próprio deseje. o Executivo foi historicamente “concebido” para cumprir as leis, não para questionar sua validade. O inciso IV do artigo 175 da Constituição estabelece a obrigação de manter os serviços públicos sempre adequados, o que reclama a necessidade de edição de legislações atualizadas.

Competência do Poder Legislativo para criar Despesas e Obrigações Diretas ao Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento no sentido de possibilidade do Poder Legislativo Municipal de estabelecer despesas diretas ao Poder Executivo, excetuando-se, apenas, as matérias relativas às competências privativas. Convém abordar a jurisprudência do STF relativa ao tema:

No ARE 878911/RJ, com repercussão geral reconhecida por unanimidade, o STF julgou constitucional a Lei Municipal n.º 5616/2013 da cidade do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar e



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 3/9

que instituiu a obrigação de instalação de câmeras de monitoramento de seguranças nas dependências e cercanias de todas as escolas municipais.

O STF, no julgado, abordou explicitamente a questão relativa à criação de despesa ao Executivo, razão pela qual se transcreve alguns trechos do julgado, conforme segue:

“Inicialmente, registro que a discussão relativa ao vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância (...), mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais. (...) Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com conseqüente aumento de despesa”. (...) Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de Lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. (Trecho do Relatório do Douto Ministro Gilmar Mendes) (A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual.

Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio). (A decisão transitou em julgado em 02 de fevereiro de 2017). A transcrição acima é necessária para demonstrar de maneira inequívoca que o acórdão enfrentou a questão relativa ao aumento de despesa imposto ao Executivo em Lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal. Registre-se, portanto, que o STF, porquanto órgão de cúpula do Judiciário pátrio, já firmou posicionamento sobre o tema.”

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 23 de agosto de 2021, e sua ementa publicada, na data de 23 de agosto de 2021, no Diário Oficial do Município, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

Na conformidade do Art. 83 do Regimento Interno da Câmara Municipal, compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, para exame da admissibilidade jurídica e legislativa.

Assim sendo a medida é de **natureza legislativa e de iniciativa concorrente** no que diz respeito aos aspectos que cumpre a esta Comissão analisar, tendo como suporte fático legal a competência municipal para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 4/9

Inicialmente, cumpre destacar que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República).

Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, V, Constituição da República).

Neste sentido, na distribuição de competências, o legislador constituinte atribuiu a todos os entes federados a competência para legislar sobre educação, cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (art. 24, IX c/c 30, II).

De observância que o art. 205 da Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Por outro lado, a Lei Orgânica do Município de Hortolândia também prevê que o Município atenderá ao disposto na Constituição Federal e garantirá gratuidade e padrão de qualidade de ensino, estabelecendo no §5º deste artigo 275, o atendimento da higiene, saúde e assistência à criança será garantido, assim como a sua guarda durante o horário escolar.

De forma ainda mais expressa, o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90 prevê o direito da criança e do adolescente à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania, verbis:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes...

Desta forma, a proposta está em consonância com dispositivos acima mencionados ao propor programa dirigido a alunos da rede municipal de ensino, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 5/9

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da Câmara Municipal de São Paulo Parecer - PL 0101/2018 Secretaria de Documentação Página 2 de 4 Disponibilizado pela Equipe de Documentação do Legislativo criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 6/9

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 24 de agosto de 2016)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino de Conchal. Inconstitucionalidade parcial, apenas no tocante ao artigo 3º da referida norma, que efetivamente dispõe sobre matéria de organização administrativa, em ofensa aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes, todavia, no tocante aos demais dispositivos. Precedentes deste Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Precedentes do STF. Ausência, por fim, de ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado. A genérica previsão orçamentária não implica a existência de vício de constitucionalidade, mas, apenas, a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Precedentes do STF. Ação julgada parcialmente procedente. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2056692-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 3 de agosto de 2016

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de: i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e ii) adequar o texto ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, suprimindo os dispositivos que interfiram em atribuições privativas do Poder Executivo. Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 7/9

LEI Nº 97/21.

SUBSTITUTIVO TOTAL DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO AO PROJETO DE

Institui o Programa Municipal Saúde nas Escolas

O Prefeito Municipal de Hortolândia faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal Saúde nas Escolas a ser realizado no início de cada ano letivo nos estabelecimentos de ensino público do Município de Hortolândia.

Art. 2º O Programa de Saúde nas Escolas poderá abranger o atendimento aos alunos devidamente matriculados:

- I – de exame de sangue;
- II – de consultas e exames odontológicos;
- III – de consulta com médico Clínico Geral;
- IV – de consulta com psicólogo;
- V – de consulta e exame oftalmológico;
- VI – de orientação e palestra sobre temas relevantes para a saúde pública.

§1º Se necessário o Programa Municipal de Saúde disponibilizará outros profissionais médicos de especialidades não apontadas nos incisos deste artigo, objetivando atendimento a alunos que o necessitem, devidamente apontados pelo clínico geral.

§2º O exame de sangue deverá atender a necessidade do programa, conforme disponível na rede pública de saúde.

§3º O estabelecimento escolar disponibilizará local interno necessário para os atendimentos com profissionais da saúde destacados para essas atividades.

§4º Os pais ou responsáveis pelo aluno deverão autorizar a realização dos exames e atendimentos expressos no Art. 2º desta Lei, bem como, poderão acompanhar o aluno na sua realização.

Art. 3º Nas fichas de matrícula de seus alunos constarão o tipo do grupo sanguíneo e o fator Rhesus – RH de cada um, bem como, qualquer outra anotação significativa obtida pelos exames.

Art. 4º Os casos que forem observados anormalidade nos resultados dos exames realizados serão encaminhados para atendimento nas unidades de saúde pública, para consulta previamente marcada.



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 8/9

Art. 5º O Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente será convidado a acompanhar o Programa Municipal Saúde nas Escolas, no intuito de ajudar na orientação e atendimento dos alunos.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

III – VOTO DO RELATOR

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos **FAVORAVELMENTE** à constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 97/2021, nos termo do Substitutivo Total.**

É o RELATÓRIO.

Sala das Comissões, 20 de setembro de 2021


Enoque Leal Moura
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatório CJR Nº 148/2021 fls. 9/9

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº 148/2021

Projeto de Lei nº 97/2021

Institui Programa de Saúde nas Escolas..

Autor: Vereador Derli de Jesus Athanasio Bueno

Relator: Vereador Enoque Leal Moura

Acompanham o voto do Relator os Vereadores:

Sala das Comissões, 22/09/2021


Reginaldo Roberto R. da Costa
Secretário


Luiz Carlos Silva Meira
Membro