



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



Processo Legislativo n.: 179/2020

Assunto: Projeto de Lei n. 5.945/2020

Autor: Vereadora LENINHA DO POVO

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

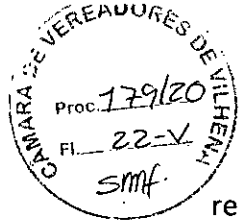
PARECER JURÍDICO n. 089/2020

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA MUNICIPAL QUE TORNA OBRIGATÓRIA A REALIZAÇÃO DE TESTES DE ACUIDADE VISUAL E AUDITIVA EM ESTUDANTES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. MATÉRIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA CLÁUSULA DE RESERVA DE INICIATIVA PREVISTA NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PROGRAMA MUNICIPAL QUE VISA À PROTEÇÃO DA SAÚDE E À PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL E LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o *Projeto de Lei n. 5.945/2020*, de autoria da Vereadora LENINHA DO POVO, que *institui a realização de teste de acuidade visual e auditiva nos alunos matriculados na educação infantil e fundamental dos estabelecimentos de ensino da rede municipal de ensino*.

O projeto de lei foi inicialmente idealizado e subscrito pela Vereadora Leninha do Povo (fls. 02/04). Após, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica (fl. 07) e distribuídos a este subscritor (fl. 08), que ao analisar a proposição, devolveu a matéria à autora, sugerindo modificações, pois o texto continha dispositivo que tratava sobre matéria da iniciativa privativa do Prefeito (fls. 09/09-v).



Em seguida, os autos retornaram a esta Diretoria Jurídica, tendo sido realizadas modificações no texto da proposta, inclusive sendo inserido o Vereador *Adilson de Oliveira* como coautor da proposta (fls. 11/12).

2) OBJETO

A proposição visa tornar obrigatória nos estabelecimentos educacionais da rede pública municipal a realização de testes com a finalidade de identificar nos estudantes possíveis casos de deficiências visuais e auditivas, pois estas *“podem [...] causar desatenção, agitação e dificuldades de aprendizagem entre os escolares, comprometendo a qualidade de vida desses estudantes”* (fl. 11-v).

De acordo com os autores da proposição, *“os programas de detecção precoce da baixa acuidade visual e/ou auditiva tem grande potencial de diminuir os custos com atendimentos de distúrbios, não detectados e tratados adequada e antecipadamente. Desta forma, possibilitar o diagnóstico precoce de possíveis problemas possibilita sua correção ou controle e garante mais efetividade nos direitos fundamentais à saúde e educação dos estudantes”* (fl. 11-v).

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A

¹ Afirma Pedro Lenza que, *“Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato”* (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, *“Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não*

constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*. No mais, passemos à análise da constitucionalidade e legalidade da proposição legislativa.

3.1) *Constitucionalidade formal.*

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, pois o assunto é de interesse local, nos termos do art. 30, inc. I, CR/88. Com razão, a proposição institui programa municipal que torna obrigatória a realização de testes de acuidade visual e auditiva nos estudantes da rede municipal de ensino, o que representa o exercício da competência material do Município na proteção da saúde e promoção da educação, assuntos estes que, embora não sendo da

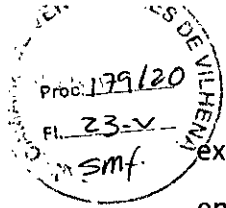
nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

3





exclusividade legislativa dos Municípios – pois saúde e educação interessam a todos os entes federativos (arts. 23, II e V; 196 e 205, CR/88) – são, sem dúvidas, de interesse local.

Por oportuno, consigno que após pesquisas realizadas na *internet*, não foi localizada legislação federal ou estadual em vigor que verse sobre o mesmo assunto do Projeto de Lei n. 5.945/2020, existindo, apenas, projetos de lei em tramitação e/ou arquivados no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa de Rondônia com objeto similar (fls. 14/21). Logo, reitero que, para o presente caso, o fundamento para a constitucionalidade formal é o disposto no inciso I, do artigo 30, da Constituição da República, a uma, porque, como dito, o assunto é também de interesse local; a duas, porque não há, tecnicamente até o presente momento, lei federal ou estadual em vigor sobre essa matéria e que seja passível de complementação por lei municipal.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM).

Quanto a isso, consigno que, num primeiro momento, o Projeto de Lei n. 5.945/2020 continha dispositivo que tratava sobre atribuição de cargo da administração pública municipal, violando, assim, cláusula de reserva de iniciativa (art. 68, V, LOM⁵). Em razão disso, este subscritor devolveu o processo à nobre autora da proposição para que o reanalisasse e suprimisse os trechos que tratavam sobre matéria da iniciativa privativa do Prefeito (fls. 09/09-v). Na sequência, o processo retornou a esta Diretoria Jurídica (fls. 11/12), tendo sido expurgados os trechos da proposta que invadiam a reserva de iniciativa legislativa, de modo que, doravante, o Projeto de Lei n. 5.945/2020 se mostra formalmente constitucional neste aspecto.

Por fim, importante frisar que a criação de programas públicos não é matéria reservada ao Chefe do Executivo, eis que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, a cláusula de reserva de iniciativa deve ser interpretada de forma restritiva, isto é, constitui exceção à regra da atividade legiferante, típica do Poder

⁵ Art. 68, V, LOM. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] V – criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal;

Legislativo⁶. Ademais, não há que se considerar, no caso em análise, a ocorrência de violação à regra da iniciativa legislativa pelo fato de o projeto de lei, que institui um programa a ser cumprido pela Administração Pública local (*realização de testes visando identificar e tratar casos de deficiências visuais e auditivas*), ter sido iniciado na Câmara de Vereadores, porquanto não versa sobre quaisquer das matérias reservadas ao Chefe do Executivo, taxativamente previstas na Lei Orgânica municipal. Nesse sentido, destaco o seguinte julgado do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR A INSTITUIR PROGRAMA MUNICIPAL DENOMINADO "RUA DA SAÚDE". INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA A MACULAR SUA ORIGEM. 1. A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (STF, 1ª Turma, AgR no RE nº 290.549/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 28/02/2012).

Assim, reitero afirmando que o Projeto de Lei n. 5.945/2020 é formalmente constitucional. Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁷.

3.2) Constitucionalidade material.

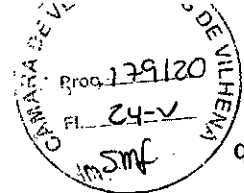
Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Nos termos do artigo 1º, inciso III, da Constituição, a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento, dentre outros, a dignidade da pessoa humana.

Partindo dessa premissa fundamental, a Constituição também impôs, no seu artigo 196, que é direito de todos e dever do Estado a defesa e proteção da *saúde*, garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A Constituição estabelece, ainda, no seu artigo 205,

⁶ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

⁷ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

5



que a *educação* é direito de todos e dever do Estado e da família, sendo 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.

Averbe-se, outrossim, que a Carta Republicana alçou a saúde e a educação como direito social, nos termos de seu artigo 6º.

A Constituição de Rondônia, por sua vez, estabelece no seu artigo 8º, inciso XII, que ao Estado compete exercer, em seu território, todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, especialmente cuidar da saúde pública, e enfatiza, no seu artigo 140, § 5º, que o Estado e os Municípios promoverão programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente. A Constituição estadual também estabelece, no seu artigo 186, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e executada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e sua preparação e qualificação para o trabalho.

À vista disso, não há como negar que Projeto de Lei n. 5.945/2020 é materialmente constitucional, pois ao se instituir um programa municipal que visa identificar e tratar os casos de deficiência visual e auditiva em estudantes da rede municipal de ensino, o Município, a um só tempo, protege a saúde da população, em especial, das crianças e adolescentes matriculados na rede local de ensino, e promove a educação, na medida em que a identificação precoce dessas deficiências propicia um tratamento mais eficaz por parte do Poder Público e evita prejuízos ao processo de aprendizagem por parte desses estudantes.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.945/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) dispõe no seu artigo 3º que a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhes asseguradas, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral,

6

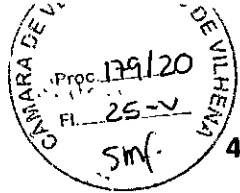
espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. O referido diploma também estabelece, no artigo 4º, que é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes, dentre outros, à saúde e à educação das crianças e adolescentes. Por fim, discorre, no artigo 7º, que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96), por sua vez, dispõe no artigo 2º que a educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O referido diploma também estabelece, no artigo 4º, inciso VIII, que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, dentre os quais o de assistência à saúde.

Por fim, a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 127 que a saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A Lei Orgânica municipal também estabelece, no seu artigo 125, inciso IX, que o ensino será ministrado com base no princípio da garantia dos padrões de qualidade com a promoção do atendimento escolar especializado aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, bem como atendimento em programa educacional domiciliar e/ou hospitalar de modo integrado com a Saúde, na forma da lei.

Ante o exposto, a meu ver o Projeto de Lei n. 5.945/2020 atende ao pressuposto da legalidade, eis que a referida proposição legislativa cumpre as diretrizes estabelecidas na legislação federal e municipal mencionadas acima, que obrigam o Poder Público a proteger a saúde e promover a educação de crianças e adolescentes.





4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), sugiro alteração na redação da ementa e do caput do artigo 1º do projeto de lei para que seja inserido o termo “*programa*” antes de “*realização de testes de acuidade visual e auditiva*”, a fim de tornar mais claro que a norma institui um *programa municipal*.

Neste ensejo, também sugiro que, efetivando-se a alteração textual, seja readequada a redação da ementa e do caput do artigo 1º do projeto de lei, a fim de torná-los textualmente coerentes.

Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

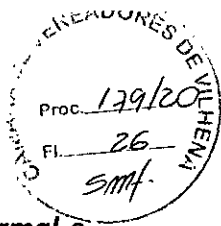
5) SOBRE A ALTERAÇÃO DA AUTORIA DA PROPOSTA

Conforme já relatado, o processo legislativo foi devolvido a esta Diretoria Jurídica com modificações, sendo feita a inclusão do nome do nobre Vereador *Adilson de Oliveira* como *coautor* da proposta.

Ademais, peço vênica para sugerir à Comissão Permanente que, antes da apreciação do mérito dos projeto de lei, avalie as implicações procedimentais da mencionada alteração, a saber: *i)* a manutenção deste processo legislativo da forma como está, mas, nesse caso, solicitando que a Vereadora explicita fundamentadamente as razões para a modificação da autoria; ou, *ii)* o arquivamento deste processo legislativo e abertura de um novo feito, desta vez com a dupla autoria, reiniciando todos os atos processuais.

Consigno que este parecer jurídico visa apenas preservar os atos até aqui praticados, e apesar de ter sido feita a análise jurídica do mérito da proposta, nada impede o arquivamento dos autos por razões procedimentais, decisão esta que submeto à Comissão Permanente da Casa.

6) CONCLUSÃO

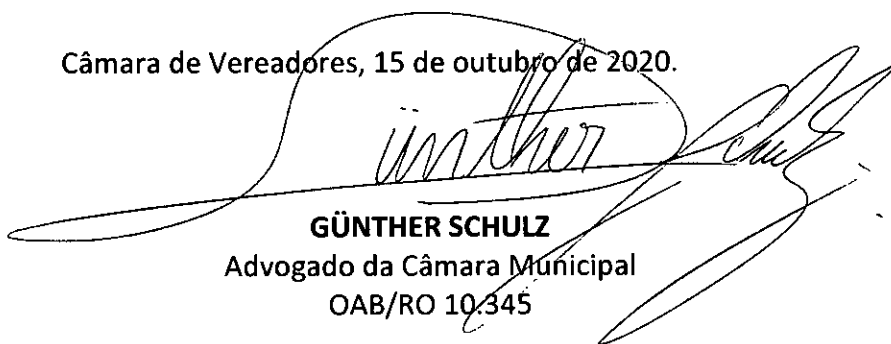


Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 5.945/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

Demais disso, peço vênua para orientar que sejam realizadas as alterações no texto legislativo conforme indicado no item 4 e sejam adotadas as providências sugeridas no item 5.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 15 de outubro de 2020.



GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

EM BRANCO

EM BRANCO

EM BRANCO