CÂMARA DE VEREADORES DE VILHENA
Proc. 255/21
Fl. 12

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

Processo Legislativo n.: 255/2021
Assunto: Projeto de Lei n. 6.254/2021
Autor: Vereador SARGENTO DAMASSA

De: Diretoria Jurídica
Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 133/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. TORNA OBRIGATÓRIA A REALIZAÇÃO DE TESTE DO OLHINHO. MATÉRIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. VISA À PROTEÇÃO DA SAÚDE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL E LEGALIDA-DE. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o ***Projeto de Lei n. 6.254/2021,*** de autoria da Vereador SARGENTO DAMASSA, que ***Dispõe sobre a realização do teste do olhinho nos recém-nascidos em maternidades e serviços hospitalares da rede publica municipal e conveniados com o Sistema Único de Saúde para doenças oculares.***

O projeto de lei foi idealizado e subscrito pelo Vereador Sargento Damassa (fls. 02/04). Após, os autos foram encaminhados a esta Diretoria Jurídica (fl. 07), 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. 08).

Em seguida, os autos retornaram a esta Diretoria Jurídica, tendo sido realizadas modificações no texto da proposta (fls. 10/10v).

CÂMARA DE VEREADORES
Proc. 255/21
Fl. 13

2) OBJETO

A proposição visa tornar obrigatória a *realização do teste do olhinho nos recém-nascidos em maternidades e serviços hospitalares da rede publica municipal e conveniados com o Sistema Único de Saúde para doenças oculares*.

Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), 80% de todos os casos de cegueira no mundo poderiam ter sido evitados ou tratados. No Brasil, estima-se que cerca de 30% da deficiência visual esteja entre crianças e, de acordo com a Sociedade Brasileira de Oftalmologia, cerca da metade das crianças cegas, assim o são devido a causas evitáveis.[1]

De acordo com o autor da proposição bem como estudos citados acima, *a realização do exame tem grande potencial de diminuir os casos de cegueira. Desta forma, possibilitar o diagnóstico precoce de possíveis problemas possibilita sua correção ou controle e garante mais efetividade nos direitos fundamentais à saúde*.

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*[2] e *material*[3] 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 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.

---

[1] https://sistemas.cfm.org.br/normas/arquivos/pareceres/MG/2014/5238_2014.pdf

[2] 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).

[3] 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 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).

CÂMARA DE VEREADORES
Proc. 255/2
Fl. 14

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 autolegislação[4].

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 local[5] (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 "Teste do Olhinho", o que representa o exercício da competência material do Município na proteção da saúde, assunto este que, embora não sendo da exclusividade legislativa dos Municípios – pois saúde interessa a todos os entes federativos (arts. 23, II e V; 196 e 205, CR/88) – são, sem dúvidas, de interesse local.

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).

---

[4] Op cit., p. 351-352.

[5] 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.)

CÂMARA DE VEREADORES DE
Fls. 255/21
15

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, LOM[6]). 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. Na sequência, o processo retornou a esta Diretoria Jurídica, tendo sido expurgados os trechos da proposta que invadiam a reserva de iniciativa legislativa, de modo que, doravante, o Projeto de Lei n. 6.254/2021 se mostra formalmente constitucional neste aspecto.

> *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. 6.254/2021 é formalmente constitucional. Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise[7].

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.

---

[6] 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;

[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.

CÂMARA DE VEREADORES
Proc. 255/21
Fl. 16

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.

Averbe-se, outrossim, que a Carta Republicana alçou a saúde 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.

À vista disso, não há como negar que Projeto de Lei n. 6.254/2021 é materialmente constitucional, pois ao se instituir um programa municipal que visa identificar e tratar os casos de deficiência visual, o Município, protege a saúde da população, em especial, das crianças, na medida em que a identificação precoce dessas deficiências propicia um tratamento mais eficaz por parte do Poder Público.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 6.254/2021 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, 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. 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.

CÂMARA DE VEREADORES
Proc. 259
Fl. 14

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.

Ante o exposto, a meu ver o Projeto de Lei n. 6.254/2021 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 Púbico 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 do exame...", 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 torna-los textualmente coerentes, com a inclusão da palavra, "Programa".

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.

6) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.254/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer <u>FAVORÁVEL</u> 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 vênia para orientar que sejam realizadas as alterações no texto legislativo conforme indicado no item 4.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 15 de dezembro de 2021.

CÂMARA DE VEREADORES DE VILHENA
Proc. 259/21
Fl. 18

José Antonio Corrêa
Diretor Jurídico
mat. 500214