

## **P A R E C E R**

Nº 0950/2023<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos nos alunos matriculados na rede municipal de ensino. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. RE nº 1152382/SP. Reafirmação da tese nº 917 (RE nº 878.911 com repercussão geral reconhecida). Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos nos alunos matriculados na rede municipal de ensino.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, temos que a propositura em tela pretende estabelecer a obrigatoriedade da realização de exames oftalmológicos nos alunos matriculados na rede municipal de ensino. E para perquirir a validade da propositura, o consulente se vale de decisão exarada pelo STF no RE nº 1152383, cujo teor transcrevemos:

"Decisão Trata-se de Recurso Extraordinário interposto

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

com amparo no art. 102, III, da Constituição Federal em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que exhibe a seguinte ementa (fl. 58): "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.041, de 21 de dezembro de 2016, do Município de Suzano, **que prevê a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos em alunos da rede oficial de ensino municipal, cujas famílias tenham renda inferior a três salários mínimos (...)** Bem de ver que a iniciativa do processo legislativo reservada ao Chefe do Poder Executivo está perfeitamente delimitada na Constituição Estadual em seus artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174, aplicáveis ao ente local por expressa imposição da norma do artigo 144 da mesma Carta Bandeirante, mas em nenhuma das hipóteses ali previstas, porém, insere-se a matéria versada na legislação municipal ora impugnada. A Lei Municipal nº 5.041/2016 versa tema de interesse geral da população, com vistas à 'proteção e defesa da saúde pública', na forma dos artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, cuja iniciativa é afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal; assim, poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, tratando-se de questão de competência comum dos poderes Legislativo e Executivo. Na verdade, a obrigação decorrente do ato normativo é providência necessária e mesmo imprescindível para o bom desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, evitando que seu desempenho em sala de aula seja prejudicado em razão de alguma deficiência visual; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 5.041/2016 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo. Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos

invocados artigos 5º, 24, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da mesma Carta Bandeirante. Inicialmente, não há indicação concreta de que a obrigação prevista na lei contestada implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo; é notória a existência de vários programas de saúde escolar implantados na rede pública de ensino que demandam a intervenção da Administração Municipal, inexistindo clara evidência de que a realização dos exames oftalmológicos previstos na Lei Municipal nº 5.041/2016 irá ensejar novos dispêndios pelos cofres públicos locais. Ademais, ainda que assim não fosse, a simples indicação genérica da respectiva fonte de custeio na legislação atacada não importa, por si só, na alegada afronta ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual e a conseqüente inconstitucionalidade da norma, podendo apenas, eventualmente, importar em sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada." Pois bem, no julgamento do ARE 878.911 RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016, Tema 917), sob a sistemática da repercussão geral, que tratou de lei municipal que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas, o Relator assim se pronunciou: "Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição

de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada." O acórdão do referido precedente paradigma ficou assim ementado: "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016)" (grifo nosso). Portanto, o acórdão recorrido merece ser mantido por estar em consonância com a jurisprudência desta CORTE. Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO.**" (STF - RE: 1152382/SP. Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 16/08/2018, Data de Publicação: DJe-173 23/08/2018). (Grifos nossos).

Como se pode depreender da leitura do julgado acima colacionado, trata-se de reafirmação da Tese nº 917 do STF. Em assim sendo, vale, outrossim, a transcrição de excerto do voto do relator, Min. Gilmar Mendes, no RE nº 878.911:

"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se

permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...)

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. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação."

Pois bem, da leitura dos excertos trazidos, resta claro que, segundo entendimento assentado pelo STF, perfeitamente factível o manejo pelo Poder Legislativo do processo legislativo, ainda que haja criação de despesa para o Executivo, desde que não se adentre à criação ou alteração de estrutura ou atribuições de órgãos e agentes deste poder ou ao regime jurídico dos servidores. Não obstante a fixação da tese no Tema nº 917 da repercussão geral do STF, ao analisar uma propositura de iniciativa parlamentar, os Senhores Edis devem aferir, dentre outros

pontos, a sua razoabilidade, o sistema federativo, o postulado da necessidade.

Em assim sendo, há de se perquirir se eventual propositura que, não obstante não importe em criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos e agentes do Poder Executivo, porém implique imposição de despesas para este poder, não poderá prejudicar medidas e programas de governo de maior prioridade para a população.

Imaginemos se, diante do caos que temos vivenciado em todos os setores ainda em virtude da pandemia da COVID-19, com a diminuição de receitas públicas, seria razoável, neste momento, a aprovação de propositura que, em prol da segurança na escolas públicas, determinasse a instalação de câmeras de segurança, tal no julgamento do RE nº 878.911. Será que as verbas a serem alocadas para tal ação não pode prejudicar a instituição de ações necessárias para a manutenção da saúde e da vida dos munícipes? A realização de exames oftalmológicos pelas escolas da rede pública municipal, à luz da atual conjectura, é medida mais relevante que outras tantas?

É preciso atentar sempre ao fato de que cabe ao Executivo a administração dos recursos públicos que são poucos e na grande maioria dos municípios insuficientes para prestar os serviços públicos a cargo da municipalidade com o mínimo de eficiência. Ao nosso sentir, observando a razoabilidade, o papel do Poder Legislativo nesta seara deve se dar mais no âmbito da fiscalização do que na atividade legiferante, sob pena de engessar, dificultar ou até mesmo inviabilizar que o Executivo venha a desempenhar suas funções precípuas, mormente a gestão da coisa pública, em prejuízo do cidadão que necessita dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, iluminação pública, pavimentação asfáltica, dentre inúmeros outros a cargo do município.

Desta sorte, entendemos que melhor andaria o Poder Legislativo local caso, ao detectar determinada falha do Executivo, ao invés de

deflagrar um processo legislativo considerando a situação de forma isolada, se faça valer do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto a este quais as causas da situação, bem como as medidas que se pretendem adotar para superá-la, afinal, em tempos de crise como a que estamos enfrentando os recursos públicos são escassos e a criação de uma nova despesa certamente prejudicará o regular andamento de outras ações em curso.

Em cotejo, não se pode relegar as determinações encartadas nos arts. 16 e 17 da LRF, quais sejam:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes,

objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. (...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (...)"

Nesse diapasão, a propositura parlamentar que venha a criar despesas para o Poder Executivo deve, dentre outras exigências, vir acompanhada de estimativas do 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 "instalem-se câmeras nas escolas municipais", "oferte internet gratuita para os munícipes", "oferte auxílio emergencial para a população", dentre inúmeras outras ações, 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.

Há de se considerar, outrossim, que a EC nº 109/2021 acrescentou ao art. 37 da Constituição Federal o § 16, exigindo uma avaliação das políticas públicas, mormente com relação à efetividade, como forma de frear o desperdício de dinheiro público:

"Art. 37: (...)

§ 16: Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados."

Neste mesmo sentido, a EC nº 109/2021 exige sustentabilidade da dívida pública e acrescentou ao texto constitucional o art. 164-A, segundo o qual os entes federados devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar.

Feitas estas considerações, não podemos relegar ainda a questão da reserva da administração. Como sabido, os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle

externo. A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, 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 ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Por conseguinte, a propositura de 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) não pode violar a reserva da administração; (4) deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as lei orçamentárias; (5) deve indicar a fonte de custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado; (6) 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; (7) não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal.

Por derradeiro, nos valem de recente julgado do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em sede de controle concentrado de constitucionalidade de leis do tipo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LeiMunicipal nº 2.644, de 28 de novembro de 2019, do Município de Pirajuí Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a criação e disciplina do projeto "Esse Ponto é uma Parada "Ingerência do Poder Legislativo em matéria reservada ao Executivo, atinente a bens e serviços públicos Imposição ao Poder Executivo local de obrigação sobre o que, e como, fazer em pontos de parada de ônibus coletivo municipal Vício de iniciativa configurado Violação ao princípio da Separação dos Poderes e à direção superior da Administração Ofensa aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a, todos da Constituição Bandeirante Criação de despesa Previsão de vigência a partir do exercício seguinte ao da publicação da lei Ação direta julgada procedente." (TJSP. ADI nº: 2188907-27.2020.8.26.0000. Rel. Des. Ademir Benedito. Julgamento: 26/05/2021).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2023.