



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultora Jurídica

Para: Vereador(a) _____ Relator(a) do Projeto de Lei nº 276/2025, que institui o Programa Oftalmologista nas Escolas e dá outras providências.

Parecer 444/2025

I. Consulta

01. Trata-se de análise jurídica acerca da viabilidade de tramitação do Projeto de Lei nº 276/2025, de autoria parlamentar, que “Institui o Programa Oftalmologia nas Escolas e dá outras providências”.
02. O objetivo central da proposição, conforme consta em seu art. 1º, bem como em sede de justificativa, é promover a saúde ocular e a realização de exames oftalmológicos de caráter preventivo e triagem para os alunos da Educação Infantil e da rede Pública Municipal de Ensino.
03. Em seu art. 3º, a proposta estabelece que, para a consecução dos objetivos aludidos na proposta, o Poder Executivo deverá priorizar a celebração de parcerias com instituições de ensino, com entidades do Sistema “S”, hospitais e clínicas, entidades beneficentes de assistência social, organização da sociedade civil de interesse da área da saúde, Conselhos Regionais e Medicina e Oftalmologia.
04. Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame desta Consultoria sob o aspecto técnico-jurídico (art. 158, RI).

II. Análise Jurídica: Da Legitimidade Municipal. Da Iniciativa. Princípio da Separação dos Poderes. Das Diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ausência do Impacto Financeiro



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

05. Conforme já reiteradamente exposto por esta Assessoria, em matéria legislativa, a Constituição Federal, em seu art. 30, I, confere aos Municípios a parcela de competência para legislar sobre as questões que dizem respeito ao seu próprio interesse, o que também restou assegurado no art. 4º, I, da Lei Orgânica desta Cidade.

06. Conquanto não haja uma enumeração taxativa do que possa ser considerados assuntos de interesse local, é válido dizer que os assuntos afetos à competência do Município poderão ser identificados a partir do pressuposto de que a matéria tem importância predominante na esfera local, sob pena de o Município exorbitar da competência que constitucionalmente lhe resta assegurada.

07. Nesse sentido, considerando que o PL em análise versa sobre a instituição de programa municipal cujo objetivo é promover a saúde ocular, mediante a realização de exames oftalmológicos de caráter preventivo.

08. Entretanto, em que pese a relevância da proposta, verificamos que a mesma, sob a ótica técnico-jurídica, apresenta vício de iniciativa que compromete sua viabilidade formal, na medida em que extrapola, em determinados dispositivos, os limites da competência legislativa, interferindo em atribuições de órgãos da Administração Pública, matéria que se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vejamos:

09. A Constituição Federal, em seu art. 61, §1º, II, “e”, estabelece que compete ao Chefe do Executivo a iniciativa para propor leis que disponham sobre criação de cargos, funções, regime jurídico e atribuições de órgãos da Administração Pública. No mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Foz do Iguaçu, em seu art. 45, incisos II e IV, atribui ao Prefeito a prerrogativa exclusiva de deflagrar o processo legislativo que trate da criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos da Administração Direta.

10. No caso em exame, o projeto confere uma série de atribuições e responsabilidades às pastas afetas à Secretaria Municipal da Educação e da Saúde. Não bastasse isto, a proposta estabelece ao Poder Executivo a incumbência de criar um comitê gestor intersetorial para coordenar o programa, (art. 4º), que prevê:

Art. 4º O Poder Executivo designará um gestor ou comitê gestor intersetorial (Saúde e Educação) para coordenar o Programa, cabendo-lhe:

I - articular e formalizar as parcerias previstas no art. 3º;



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

- II - integrar as ações do Programa às estratégias já existentes do Programa Saúde na Escola (PSE) e da rede do Sistema Único de Saúde (SUS);
- III - planejar o calendário anual de ações, divulgá-lo e monitorar seus resultados;
- IV - prestar contas periódicas à sociedade sobre a execução do Programa.

11. Como se vê, a matéria versada neste projeto não apenas estabelece diretrizes genéricas de uma política pública, mas sim cria novas e específicas obrigações a repartições da Administração, vinculadas à atuação das Secretarias Municipal de Educação e da Saúde.

12. Portanto, não nos parece que a proposta em si se apresentaria ajustada aos ditames constitucionais. Isto porque, de acordo com o ordenamento constitucional vigente, os projetos relacionados à criação, à estruturação e às atribuições dos órgãos e repartições que integram a Administração Direta são reservados à iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. A tarefa do Executivo, não se esgota, portanto, na simples capacidade de iniciar o projeto, restando-lhe também consignada a delimitação das atribuições, obrigações, responsabilidade e serviços que deverão ser prestados na esfera da atuação de cada repartição pública.

13. Sobre o tema, corroborando com o raciocínio acima, transcrevemos excerto de ementa de precedente julgado em sede de ADI, perante o Supremo Tribunal Federal:

[...] 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna.

4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014 edir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5530244



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

14. Mais adiante, salientado no referido julgado:

[...] pelo modelo federal, ao Poder Executivo incumbe precipuamente a administração, afigurando-se indiscutível a inconstitucionalidade dos dispositivos apontados, os quais, conforme se pode verificar, quer pela imposição de providências tipicamente administrativas, quer pelo estabelecimento da obrigação de apresentação de projetos de lei, quer, principalmente pela aposição de prazos e um e outro, constituem autêntico “Plano de Governo” e, que, como tais, atingem aquele mínimo do qual não poderia ir o constituinte estadual. Assim, como se vê, o que na realidade se impôs nos dispositivos impugnados foi um amplíssimo Plano de Governo e, o que é mais grave e inviabilizador da atuação administrativa, com prazos curtíssimos, que, à evidência, não têm condições de ser cumprido sem que para tal se distraia poderosíssima parcela, senão a quase totalidade, da Administração, inviabilizando-a. Daí porque terem as indigitadas normas extrapolando aquele mínimo além do qual, no resguardo da independência e harmonia entre Poderes, não poderia ir o Constituinte Estadual, sendo em consequência, inconstitucionais”.

15. Em fase conclusiva, adverte o relator:

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública.

...

Direção superior significa definir os rumos, as metas e o modo de consecução dos objetivos impostos à Administração, na busca última de satisfação do interesse público. Essa se pauta, com as ressalvas legais e tendo em vista as limitações financeira do Estado, por um critério discricionário, comumente definido pelos aspectos da oportunidade e da conveniência.

Se, pela doutrina, os atos administrativos se sujeitam à avaliação discricionária do administrador, ao administrador maior do ente federado – o chefe do Poder Executivo – é deferida a apreciação da conveniência e da oportunidade da apresentação de projetos de lei, bem como da definição dos seus conteúdos iniciais, atinentes à gestão da Administração Pública.

Nesse passo, qualquer tentativa do Poder Legislativo i) de estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da constituição estadual; ou ii) de definir previamente os seus conteúdos, é inconstitucional, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele poder. ADI. 179 – RG. Relator: Ministro Dias Toffoli. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Em 19/02/2014



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

16. Ainda dentro do contexto da reserva da iniciativa, deveras importante registrarmos que um processo legislativo, que é responsável pela formação das espécies normativas abstratas, engloba um trâmite a ser observado, sob pena de o projeto vir a ser inconstitucional. Segundo prestigiada doutrina, podemos resumir que um processo legislativo compreende três fases distintas: introdutória, na qual ocorre a *iniciativa* do projeto; constitutiva, envolvendo a discussão, votação, aprovação e sanção e por último a fase complementar, formada pela promulgação e publicação da norma. (NOVELINO. Marcelo. Manual de Direito Constitucional. Ed. Método. São Paulo. 9ª ed. 2014. p: 814).

17. Daí dizermos que o conteúdo do projeto revela vicissitude insanável, em virtude de que viola o princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição da República, assim como desrespeita a regra inserta no art. 45 da Lei Orgânica, que outorga privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para tratar de matérias afetas à organização e atribuições de órgãos e do pessoal da Administração, nos seguintes termos:

Art. 45 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

[...]

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

18. Ainda nos caberia um pequeno parêntese para ressaltarmos que o exercício da competência de gestão da Administração, seja na esfera municipal, estadual, distrital ou federal, é de atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem, num juízo de conveniência e oportunidade, compete avaliar se o tema de sua alçada é oportuno ou não.

19. Corroborando o raciocínio acima, enquanto para a expedição de atos vinculados está o gestor público adstrito à lei e obrigado a executá-lo, a prática dos atos discricionários estaria tão somente condicionado à valoração do gestor, segundo critérios de oportunidade e conveniência. Nesse sentido, a seguir descrito é bastante ilustrativo:

É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. Consulta ADIN 1949. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%201949%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>

20. Assim, a matéria tratada na presente iniciativa, por se referir à atividade concreta e meritória da Administração, reclama análise exclusiva do chefe do Poder Executivo e independe da anuência do Legislativo local, até porque, consoante fontes jurídicas, os típicos atos de gestão dos organismos que compõe a Administração Municipal, se concentram na esfera da competência reservada ao gestor, que no âmbito de um Município seria o Prefeito.

21. Outrossim, à Câmara compete a edição normas *abstratas, gerais e obrigatórias*. Esta é a função específica do Poder Legislativo Municipal, bem diferente da função entregue ao Executivo consistente na prática de atos *concretos* de administração. Daí não se permitir que a Câmara passe a intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, mormente quando a matéria se insere entre o rol de competência entregue privativamente e exclusivamente àquele que detém o poder de gerenciamento, no caso específico o Chefe do Executivo, sob pena de interferência e ingerência de um poder sobre o outro e flagrante desrespeito aos preceitos do art. 2º da Constituição Federal, que descreve a independência funcional entre os três poderes.

22. Outro ponto relevante a ser destacado é que a proposta redundará na assunção de despesa pública, demandando a observância dos requisitos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP nº 101/00), que define que qualquer criação de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, bem como de compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, com



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – o que não restou observado no projeto em exame.

23. A ausência desses requisitos compromete a validade e a exequibilidade da norma, tornando a proposição incompatível com o ordenamento jurídico-financeiro vigente.

III. Conclusão

24. Ante o exposto, a presente manifestação é no sentido de que a proposta não reúne condições de tramitação nesta Câmara Municipal, uma vez que incorre em afronta ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CRFB), ao invadir competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a organização administrativa e atribuições de órgão da Administração Pública (art. 61, §1º, II, “a”, CRFB; art. 45, II e IV, LOM), bem como, deixa de observar os requisitos formais da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16), no tocante a ausência da documentação orçamentária necessária.

25. Estas são as breves considerações que entendemos pertinentes à consulta, que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.

ROSIMEIRE CASSIA
CASCARDO

WERNECK:00037730940

Assinado de forma digital por
ROSIMEIRE CASSIA CASCARDO
WERNECK:00037730940

Dados: MAT. 200560
OAB/PR 32178