



PARECER AJL/CMT Nº 215/2018.

Teresina (PI), 28 de dezembro de 2018.

Assunto: Projeto de Lei nº 266/2018

Autor: Vereadores Teresa Britto, Inácio Carvalho, Teresinha Medeiros e Caio Bucar

Ementa: “Obriga a apresentação do Cartão da Criança ou Caderneta de Saúde da Criança, nos estabelecimentos de ensino infantil e fundamental das redes pública e particular, no âmbito do município de Teresina e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

Os insignes Vereadores Teresa Britto, Inácio Carvalho, Teresinha Medeiros e Caio Bucar apresentaram Projeto de Lei Ordinária que “Obriga a apresentação do Cartão da Criança ou Caderneta de Saúde da Criança, nos estabelecimentos de ensino infantil e fundamental das redes pública e particular, no âmbito do município de Teresina e dá outras providências”.

Em justificativa, os nobres parlamentares afirmaram que exigir a apresentação do cartão da criança ou caderneta de saúde da criança no ato da matrícula da criança nos estabelecimentos de ensino infantil e fundamental, no âmbito do Município de Teresina, tem o objetivo de promover saúde pública, a divulgação e importância da vacinação e, assim, diminuir ou até mesmo erradicar várias doenças.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifei)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelos autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que os autores articularam justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Trata-se de projeto de lei de iniciativa dos nobres Vereadores Teresa Britto, Inácio Carvalho, Teresinha Medeiros e Caio Bucar, que possui a seguinte ementa: “Obriga a apresentação do Cartão da Criança ou Caderneta de Saúde da Criança, nos estabelecimentos de ensino infantil e fundamental das redes pública e particular, no âmbito do município de Teresina”.

O projeto prevê que, caso a carteira de vacinação não esteja em ordem, os pais ou responsáveis serão notificados no ato da matrícula para regularizarem a situação no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de comunicação ao Conselho Tutelar para as providências cabíveis.

Sob o aspecto formal, os incisos IX e XII do art. 24 da Constituição Federal dispõem que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação e proteção e defesa da saúde.

Esses dispositivos devem ser lidos em conjunto com o art. 30, incisos I e II, da Carta Republicana, que atribuem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar de os arts. 51, inciso IV da Lei Orgânica do Município dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República permite concluir que essa iniciativa limita-se à estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.

Quanto ao comando dirigido à rede particular de ensino, o projeto encontra fundamento no poder de polícia conferido à Administração Pública, conceituado no art. 78



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

do Código Tributário Nacional como a “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

Destarte, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade. O jurista Marcelo Caetano define Poder de Polícia como:

"O modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objetivo evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir" (citado por Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 83).

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (FILHO JUSTEN, Marçal. In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) (grifo nosso)

Não se pode olvidar que, em relação à obrigatoriedade dirigida à rede pública de ensino, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo historicamente



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

considera inadmissível a edição de lei de iniciativa parlamentar a respeito do assunto tratado nesta propositura, como se depreende do seguinte julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.404, de 15 de agosto de 2011, do Município de Ubatuba, deste Estado - Lei que torna obrigatória a apresentação da caderneta de vacinação no ato de inscrição de crianças em creches, escolas maternas, jardins de infância e pré-escolar da rede pública do Município - Iniciativa parlamentar de lei sobre matéria atinente à gestão ordinária da Administração Pública municipal - Inconstitucionalidade formal reconhecida - Invasão de matéria cuja iniciativa é de competência privativa do Chefe do Executivo - Violação do disposto na alínea "b" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, aplicável ao Município em razão da redação do artigo 144 da Constituição Estadual de São Paulo - Violação do princípio da tripartição dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo - Vulneração ao disposto no artigo 47, inciso XIX, alínea "a", artigo 22, §2º, 2, e artigo 5º, todos da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.404, de 15 de agosto de 2011, do Município de Ubatuba reconhecida - Precedentes jurisprudenciais do C. Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Ação procedente - Inconstitucionalidade declarada.”
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0283816-13.2011.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/04/2012; Data de Registro: 15/05/2012)

Recentemente, porém, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral que:

“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” (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

Essa repercussão geral, que foi catalogada como Tema nº 917 do Supremo Tribunal Federal, vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...)”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253854-95.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/05/2018; Data de Registro: 24/05/2018, grifos nossos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.195, de 14 de abril de 2014, do Município de Jundiá, que "denomina 'Rua JOÃO BARBOSA – 'Barbosa' a Rua 14 do loteamento Santa Giovana (Bairro Rio Abaixo)" – Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo – Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal – "Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, §1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)" – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Pedido improcedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2151446-26.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 13/04/2018, grifos nossos)

No caso desta propositura, a exigência da apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula, além de não gerar despesas para a municipalidade, não trata da estrutura e da atribuição dos órgãos públicos e nem do regime jurídico dos seus servidores.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Superada a análise da constitucionalidade formal da propositura, cumpre investigar se o seu conteúdo está em consonância com o tratamento constitucional e legal da matéria.

A esse respeito, tem-se que não se pode condicionar a matrícula das crianças e adolescentes à regularização da carteira de vacinação, sob pena de ofender o direito de acesso universal e gratuito à educação básica prevista no art. 208, inciso I, da Constituição Federal. O texto constitucional nesse ponto é bastante claro e objetivo, não estabelecendo qualquer requisito além da faixa etária para o acesso à educação.

Por esse motivo o Supremo Tribunal Federal decidiu ser direito subjetivo das crianças a matrícula em escolas de educação infantil, não cabendo ao Poder Público estabelecer qualquer restrição a esse direito fundamental:

“A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças até cinco anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo poder público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da CF. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da administração pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.” (ARE 639.337 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-2011, 2ª T, DJE de 15-9-2011.)

Por outro lado, exigir dos pais e dos responsáveis a simples apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula, sem qualquer tipo de sanção caso não haja sua apresentação ou a regularização das vacinas, é medida que promove o cuidado da saúde da população, medida que atende à competência comum de todos os entes federados prevista no art. 23, inciso II, da Constituição Federal, além da competência expressamente atribuída ao Município pelo art. 207 *caput* e incisos, da Lei Orgânica do Município:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 207. Para atingir os objetivos estabelecidos no artigo anterior, o Poder Público Municipal promoverá, por todos os meios ao seu alcance:

I - a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde;

II - as condições dignas de trabalho, saneamento, moradia, alimentação, educação, transporte e lazer;

III - o respeito ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;

IV - o acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde de todas as pessoas, sem preconceitos ou privilégios de qualquer natureza;

V - a assistência à pessoa, com a realização integrada das atividades preventivas.

Ademais, o “caput” do art. 14 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) dispõe que “o Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos”, de modo que o § 1º desse mesmo artigo dispõe ser obrigatória a vacinação das crianças nos casos recomendados pelas autoridades sanitárias.

Logo, considerando o sopesamento entre o direito à educação e o dever do Estado em promover ações que promovam o cuidado à saúde, afigura-se plausível a exigência da apresentação da carteira de vacinação no ato da matrícula, de maneira que a não apresentação ou ausência de regularidade das vacinas enseje tão somente o encaminhamento ao Conselho Tutelar para adoção das providências cabíveis, como, aliás, já é previsto no art. 3º da propositura.

Dessa forma, nota-se, da leitura de tais dispositivos constitucionais, a existência de normas impostas ao Poder Público para que proceda à implantação de medidas que assegurem a preservação da saúde pública, que é um direito difuso, ou seja, pertence a toda a coletividade.

Nesse sentido a propositura busca assegurar a efetividade do direito fundamental à preservação da saúde pública, uma vez que obriga os pais ou responsáveis pelas crianças em idade escolar a vacinar seus dependentes.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Cumprе ressaltar que não há, na propositura sob análise, condicionamento da matrícula dos alunos à apresentação da carteira de vacinação, pois mesmo que não ocorra a apresentação da carteira, ou as vacinas obrigatórias estejam vencidas, ocorrerá a matrícula, a única penalidade prevista é a comunicação do fato ao Conselho Tutelar para as devidas providências. A iniciativa não fere, portanto, o direito à educação garantido pela Constituição Federal.

IV – CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por não vislumbrar vício que obsta a sua normal tramitação.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Valquíria Gomes
VALQUIRA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT