Estado do Rio Grande do Sul
Prefeitura Municipal de Cidreira
Gabinete do Prefeito

Veto Total nº 001/2025
Proc 7275

Ofício nº 055/2025-SEMA

Cidreira, 09 de abril de 2025.

Senhor Presidente:

Vimos pelo presente, nos termos do Artigo 64, § 1º, da Lei Orgânica do município de Cidreira, apresentar VETO TOTAL ao Projeto de Lei que "Dispõe sobre a implantação do Programa Médico na Escola, nas escolas municipais e nos centros de educação infantil do Município e dá outras providências", pelas razões a seguir expostas.

O Projeto de Lei em tela foi submetido à análise da Procuradoria Jurídica, que exarou o Parecer nº 169/2025, opinando pela imposição de veto total, tendo em vista tratar-se de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, afrontando o disposto no art. 60 e no art. 82, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O Projeto de Lei também infringe as disposições contidas no art. 167, Inciso I, da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas sem a correspondente previsão orçamentária, visto que não indica a fonte de recursos para o custeio das despesas decorrentes das medidas previstas.

O vício se apresenta caracterizado, tendo em vista que é de iniciativa privativa do Executivo a lei que dispõe sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Municipal, ferindo a harmonia e independência dos Poderes ao invadir iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Embora possa ser considerada como louvável a iniciativa pelo conteúdo, não fica sanado o vício formal de origem que não pode ser ignorado, além do que trará reflexo de custos.

Por tais razões, amparado no Parecer Jurídico anexo, impõe-se ao Executivo Municipal VETAR integralmente o Projeto de Lei, permanecendo na expectativa de seu acolhimento por essa Casa.

Atenciosamente,

GILBERTO DA COSTA SILVA
Prefeito Municipal

Ao Excelentíssimo Senhor
Ver. Evânio Couto Carneiro
Presidente da Câmara Municipal
CIDREIRA/RS

Parecer: **169/2025**
Processo: **1829/2025**
Para: **Secretaria de Administração**
Assunto: **Solicitação de Parecer sobre Projeto de Lei Programa Médico na Escola**

1. DO RELATÓRIO

O expediente ora analisado foi encaminhado pela Secretaria de Administração em 01/04/2025, visando análise desta Procuradoria para emissão de parecer jurídico quanto a proposta de criação de Lei que institui o Programa Médico na Escola.

Considerando os limites do parecer jurídico, estaremos adstritos à análise jurídica do procedimento, baseados nas informações e documentação que subsidiam o processo em pauta.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

a) Memorando nº 084/2025 (fl.01);

b) Lei Municipal (fls.02/03);

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de entrar no mérito da análise do processo, é importante destacar que o Parecer Jurídico não tem caráter vinculante, mas meramente opinativo, orientando o Gestor sobre os aspectos jurídicos do procedimento, sem adentrar no mérito das escolhas, pois não há poder decisório por parte da Procuradoria Municipal[1].

[1] CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo.* 10 ed. ver. ampl. e atual. Salvador. JusPODIVM, 2022. pág. 505.

Segundo Marçal Justen Filho:

> O parecer jurídico não reflete o exercício de competência decisória. O assessor Jurídico não é investido de poder para determinar a prática ou a omissão de um ato administrativo. A competência decisória é reservada à *autoridade administrativa*[2].

Nesta mesma linha, entende o Edson Jacinto da Silva:

> O Assessor Jurídico nada decide quanto à conveniência ou à oportunidade dos atos que lhe são submetidos, mas tão somente, sobre o que seja de sua competência, quem vem a ser a sua intrínseca juridicidade (...)[3].

Por conseguinte, o poder decisório é do Administrador Público, que ao ponderar os critérios de oportunidade, conveniência e interesse público, orientado por um parecer jurídico, resolverá sobre o processo.

3. DO MÉRITO

Trata-se de pedido de parecer jurídico ao projeto de lei de autoria Legislativa que *"Dispõe sobre a implementação do programa médico na escola, nas escolas municipais e nos centros de educação infantil do município e dá outras providências".*

A Lei em questão trata sobre a implementação de um programa, com profissionais de pediatria e/ou clínico geral, enfermeira e uma técnica em enfermagem, que prestarão atendimentos de avaliação ponderal (peso e altura), nutricional, atualização de vacinas, déficit de atenção, distúrbios emocionais e deficiência ou incapacidade física, além de outros serviços preventivos aos monitores e professores das unidades de ensino, da rede municipal, desde a creche até o ensino fundamental II.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:* Lei 8.666/1993 – 18. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. pág. 870.
[3] SILVA, Edson Jacinto. *Manual do assessor jurídico municipal.* 7 ed. São Paulo. JHMizuno, 2017. pág. 466.

A legislação municipal, objeto da presente demanda, é marcada pela criação de diversas atribuições ao Poder Executivo local, abrangendo desde regulamentações administrativas até o incremento de despesas públicas, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

Não obstante a intenção meritória dos parlamentares municipais em tratar de temas sensíveis como saúde física e mental de crianças e adolescentes, a iniciativa legislativa em questão enfrenta óbices constitucionais relevantes que configuram a sua **inconstitucionalidade formal**. Assim está previsto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

> Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
> [...]
> II - disponham sobre:
> [...]
> **d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.**

Ademais, o artigo 82[4] do mesmo diploma legal, reforça essa **competência privativa**, ao atribuir ao Executivo o papel de dispor sobre a organização e funcionamento da administração pública e iniciar o processo legislativo nesses casos.

Ao inovar na estrutura administrativa municipal, a lei de iniciativa parlamentar invadiu a esfera reservada ao Prefeito Municipal, comprometendo o equilíbrio funcional entre os poderes e ferindo os preceitos constitucionais aplicáveis.

A Lei objeto deste parecer, tem como objetivo estabelecer medidas visando a prevenção e incentivo aos cuidados com a saúde física e mental dos

[4] Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:
[...]
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

alunos, delimitando uma série de protocolos, por exemplo a realização de exames e vacinas, bem como orientações também aos profissionais da área da educação (monitores e professores). Nesse ponto, não se discute a intenção meritória do Poder Legislativo, ao buscar melhorar a atenção ao ensino no âmbito municipal, especialmente considerando a importância da educação e saúde como direitos sociais fundamentais e base de uma sociedade justa e igualitária.

Contudo, o Projeto apresentado, não enfrenta obstáculos em relação ao seu objetivo final, mas quanto a sua forma de criação e às implicações sobre a divisão constitucional de competências entre os poderes Executivo e Legislativo.

Outro ponto crítico da legislação em análise é a ausência de indicação de fonte de custeio para as despesas decorrentes das medidas previstas, como custeio de exames médicos, odontológicos, oftalmológicos e laboratoriais, além das despesas com servidores para a execução do projeto nas escolas. Inclusive, considerando a atual realidade municipal e a insuficiência de profissionais para atendimento no Posto de Saúde 24 horas.

Essa omissão contraria o disposto no artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas sem a correspondente previsão orçamentária.

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

No presente caso, a criação de despesas sem fonte de custeio vem acompanhada da usurpação de competência do Poder Executivo, o que agrava a inconstitucionalidade da norma.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 2º[5], o princípio da separação dos poderes, no qual o Legislativo, Executivo e Judiciário desempenham funções distintas e autônomas.

No âmbito do Poder Executivo, a competência para a gestão administrativa, incluindo a criação de órgãos, serviços e a formulação de planos de ação, é atribuída de forma **privativa** ao chefe do Executivo, que, no caso do município, é o Prefeito.

Essa competência inclui a prerrogativa de iniciativa em projetos de lei que resultem em aumento de despesas ou na criação de estruturas administrativas vinculadas ao Poder Executivo.

A lei em questão, ao impor a criação de um serviço vinculado à Secretaria Municipal de Educação, **interferindo diretamente na gestão educacional e determinando a elaboração de planos e ações específicas, invade a competência privativa do Executivo.**

Tais determinações não apenas limitam a autonomia administrativa do Prefeito, mas também estabelecem novas obrigações e responsabilidades que deveriam ser de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Nesse sentido, é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI MUNICIPAL. **INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO.** INSERÇÃO DE AULAS DE XADREZ NA GRADE CURRICULAR DA REDE DE ENSINO. **VÍCIO FORMAL E MATERIAL.** Lei n.º 3.036/2017 do Município de Novo Hamburgo, que institui como matéria curricular o ensino do jogo de xadrez nas escolas municipais de ensino fundamental, como suporte pedagógico

[5] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

para outras disciplinas. Lei de iniciativa do Poder Legislativo. Lei que padece de vício formal e material, na medida em que o Poder Legislativo Municipal invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre a *criação*, *estruturação* e *atribuições* de *Secretarias* e *órgãos* da *Administração Pública*. Presença de vícios de inconstitucionalidade de ordem formal e material, por afronta aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70074889619, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 12-03-2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. **VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos *arts. 60, II, "d", e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa.* Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020)

Ante do exposto, considerando a importância de se respeitar os limites constitucionais de cada poder e se se preservar a harmonia entre as funções legislativas e executivas no âmbito municipal, entende-se pelo veto total do Projeto de Lei apresentado, com base no artigo 72, inciso V, da Lei Orgânica Municipal de Cidreira.

a) **DA OPINIÃO**

Em face do exposto, sob o **aspecto jurídico, ENTENDE-SE** que a proposta de Projeto de Lei Municipal sobre a implementação do programa médico na escola, nas escolas municipais e nos centros de educação infantil do município é **INVIÁVEL**, pois apresenta **vício de inconstitucionalidade formal**, nos termos do artigo 60, inciso II, alínea d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e artigos 167, inciso I, e 2º da Constituição Federal de 1988. Portanto, o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei apresentado, com base no artigo 72, inciso V, da Lei Orgânica Municipal de Cidreira, é a medida que se impõe.

É o parecer.

À consideração superior.

Cidreira, 02 de abril de 2025.

Carlos Eduardo Martinez
Procurador-Geral do Município
OAB/RS 103.463

LEI MUNICIPAL N°

DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO NA ESCOLA, NAS ESCOLAS MUNICIPAIS E NOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE CIDREIRA, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES APROVOU E EU SANCIONO E PROMULGO A SEGUINTE

LEI:

Artigo 1º: Fica instituído no Município de Cidreira o "Programa Médico na Escola" que funcionará como um sistema de prevenção a doenças infantis por meio de atendimento médico em todas as unidades escolares da rede municipal, desde a creche até o ensino fundamental II.

Artigo 2º: As escolas e os centros de educação infantil da rede pública municipal devem oferecer exames médicos, odontológicos, oftalmológicos e laboratoriais para todos os seus alunos matriculados, inclusive na zona rural, pelo menos uma vez no ano.

Artigo 3º: O programa deverá contar com um profissional de pediatria e/ou clinico geral, uma enfermeira e uma técnica em enfermagem, que prestarão atendimento de avaliação ponderal (peso e altura), nutricional, atualização de vacinas, déficit de atenção, distúrbios emocionais e deficiência ou incapacidade física, além dos profissionais passarem orientações preventivas (de diversas doenças) aos monitores e professores das unidades de ensino que poderão posteriormente repassar aos pais.

Parágrafo Único: No caso das alunas adolescentes do sexo feminino deverá ser efetuado ou encaminhado o exame ginecológico inicial e os preventivos necessários de acordo com cada paciente.

Artigo 4º: Os atendimentos deverão acontecer mensalmente e programados em datas específicas, devendo ser comunicados com antecedência para a direção

EVANIO COUTO CARNEIRO
Presidente do Legislativo

unidades escolares a serem visitados, bem como exposta através de cartazes nos murais das escolas e demais órgãos públicos.

Artigo 5º: A Prefeitura, por meio das Secretarias Municipais de Saúde e de Educação, ficará encarregada de viabilizarem o Programa possibilitando que os exames sejam realizados nas próprias escolas e centros de educação infantil, conforme calendário definido por essas secretarias.

Artigo 6º: As escolas e os centros de educação infantil municipais deverão inserir, em suas atividades, palestras de esclarecimentos e orientações quanto às noções básicas de higiene e cuidados primários para manutenção da saúde individual e comunitária.

Artigo 7º: As escolas e os centros de educação infantil deverão encaminhar às UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE -(UBS's) ou ESTRATEGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA-(PSF's) mais próximas da residência dos respectivos alunos que necessitarem de acompanhamento médico, se for o caso.

Artigo 8º: Em todas as etapas do Programa, os pais e responsáveis legais serão informados das atividades realizadas, dos quais será exigida a devida autorização e o comprometimento em dar continuidade aos tratamentos orientados.

Artigo 9º: As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Artigo 10º: Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CIDREIRA, EM

GILBERTO DA COSTA SILVA
Prefeito Municipal

Registre-se e publique-se.

GILMAR DA COSTA SILVA
Secretário de Administração

EVANIO COUTO CARNEIRO
Presidente do Legislativo