

**PARECER Nº 08/2017**

PROJETO DE LEI Nº 7.282/2017  
Apresentado pelo Vereador Sérgio Siqueira  
Em 02 de fevereiro de 2017

**EMENTA:** Dispõe sobre a criação da Carteira de Saúde Bucal na rede municipal de ensino e dá outras providências.

TEMAS: Saúde; Saúde bucal; Educação.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador Sérgio Siqueira, que visa criar e oferecer aos alunos da rede municipal de ensino de Caruaru carteira de saúde bucal.

O projeto tem por escopo viabilizar o acompanhamento de tratamento e prevenção de procedimentos que propiciam a saúde bucal dos estudantes da rede municipal de ensino. Segundo o autor, a criação de tal carteira irá conscientizar pais e alunos da importância da prevenção e da manutenção de uma boa higiene e saúde bucal em virtude de acompanhamento e visitas regulares ao dentista.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e do art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

**É o relatório. Passo a opinar.**

## 2. ANÁLISE

A matéria em comento trata de criação de cultura de prevenção e eliminação de doenças bucais, através de carteira de saúde bucal que acompanhe os atendimentos odontológicos dos estudantes da rede municipal de ensino.

Inicialmente, observa-se que o conteúdo do Projeto de Lei em análise, apesar de intrinsecamente gerar despesa pela confecção das referidas carteiras de saúde, não possui vício de competência formal.

De pronto, é presumível que ao caso em tela se remeta ao artigo 36, inciso III da Lei Orgânica do Município e ao artigo 131, inciso IV do Regimento Interno desta Câmara e então se inquirir sua incompetência. Contudo, o Projeto de Lei em questão requer uma visão mais aprofundada de sua matéria e estudo conjunto entre as competências material e formal.



Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre III – criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública.

Conforme justifica o ilustre edil, a saúde bucal possui implicações diretas na saúde, no aprendizado e no pleno desenvolvimento humano. Doenças bucais inicialmente simples podem gerar complicações orgânicas, sociais e educacionais. Portanto, a saúde bucal é parte integrante e fundamental da saúde humana, sendo incluída neste direito.

A saúde é direito de todos e dever do Estado, conforme aplicação do artigo 196 da Constituição Federal e artigo 128 da Lei Orgânica Municipal. Além disso, é um direito social sobre o qual compete aos Municípios prestar os devidos atendimentos à população a fim proporcionar sua defesa.

CF/88 – Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde da população;**

LOM – Art. 128 - A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante as políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a preservação, a eliminação dos riscos de doenças e outros agravos, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Ademais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996 – o dever do Estado em garantir ao educando o atendimento à assistência à saúde:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e **assistência à saúde;**

Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990 – ECA), prevê como dever da família, da sociedade e do poder público com absoluta prioridade a garantia de efetivação do direito à saúde, dentre outros.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

O proposto por esse Projeto de Lei se adequa ao ECA na medida em que este dispõe que o Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência odontológica para proteção e prevenção das enfermidades que afetam a população infantil, promovendo a atenção integral à saúde bucal das crianças e institui ainda que a criança com necessidade de cuidados odontológicos especiais será

atendida pelo SUS. Tais atendimentos, segundo a Lei Municipal nº 3.362/1991, podem ainda ser realizados por instituições privados, segundo diretrizes e normas do direito público vigente.

Art. 14. 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.

§2º O Sistema Único de Saúde promoverá a **atenção à saúde bucal das crianças** e das gestantes, de forma transversal, **integral** e intersetorial com as demais linhas de cuidado direcionadas à mulher e à criança.

§3º A **atenção odontológica à criança terá função educativa protetiva** e será prestada, inicialmente, antes de o bebê nascer, por meio de aconselhamento pré-natal, e, posteriormente, no sexto e no décimo segundo anos de vida, com orientações sobre saúde bucal.

§4º A criança com necessidade de cuidados odontológicos especiais será atendida pelo Sistema Único de Saúde.

Lei Municipal nº 3.362/1991 – Art. 132 - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do SUS, segundo as diretrizes deste, mediante contrato ou convênio, **observadas as normas de direito público**, com preferência a entidades filantrópicas sem fins lucrativos, conforme dispuser a lei específica.

Já a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Lei Municipal nº 3.362/1991) determina que o poder público poderá assegurar condições para que se efetive a obrigatoriedade do acesso e permanência do aluno através de programas que garantam assistência à saúde, dentre outros direitos daqueles. Desse modo, a Lei Municipal nº 3.362/1991 traça a relação entre o acesso e a permanência dos educandos com a efetiva disponibilidade de serviços de assistência à saúde.

Lei Municipal nº 3.362/1991 - Art. 147 - § 1º - O Poder Público poderá assegurar condições para que se efetive a obrigatoriedade do acesso e permanência do aluno no ensino fundamental, através de **programas que garantam** transporte, material didático, suplementação alimentar e **assistência à saúde**.

No que se refere ao Conselho Tutelar, nos termos do artigo 131 da Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei Municipal nº 3.362/1991, o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de **zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente**. Assim, sempre que os direitos reconhecidos pelo ECA forem ameaçados ou violados por ação ou omissão da sociedade ou do Estado; por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsáveis; ou em razão de sua conduta (art. 98 do ECA), o Conselho Tutelar deverá aplicar medidas de proteção à criança e ao adolescente, tais como as previstas no artigo 101, incisos II e V do mesmo estatuto.

Art. 101. Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;

V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;

Ademais, pelo artigo 136 do ECA, dentre outras, são atribuições do Conselho Tutelar atender as crianças e adolescentes, zelando pelo cumprimento de seus direitos, ao aplicar as medidas do supracitado artigo 98 e promovendo a execução de suas decisões, podendo inclusive requisitar serviços públicos na área de saúde.

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:



I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;

II - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto: requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;

Em análise *lato sensu*, ressalta-se que a exigência de cartão de vacina no ato da matrícula escolar tem relação direta com a obrigatoriedade de apresentação de cartão de vacina do estudante, por tratar-se de matéria correlata: o acompanhamento dos serviços de saúde oferecidos aos estudantes. De tal maneira, não há obstáculo à inclusão de carteira de saúde bucal no rol dos documentos a serem apresentados no ato da matrícula na rede municipal de ensino – atualmente: RG, CPF, comprovante de residência, cópia da certidão de nascimento, do cartão de vacinação, do Bolsa Família (em caso de existir beneficiado), duas fotos 3x4 e documentos de transferência da unidade estudantil de origem.

Em virtude dos argumentos apresentados, há adequação entre a competência do Projeto de Lei em tela e o precedente jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal. Assim, apesar de intrinsecamente gerar despesa – devido à elaboração de tais carteiras de saúde bucal –, esse Projeto de Lei não possui vício de competência formal.

Isso se dá pois, em entendimento recente, o Supremo Tribunal Federal decidiu com **repercussão geral** que não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, quando a criação da despesa for oriunda de obrigação já prevista à Administração Pública.

Logo, apesar de gerar despesa, o referido Projeto não usurpa competência legislativa do Poder Executivo porque, pelos motivos expostos nesta análise, o Poder Público deve promover a saúde bucal – e como um todo –, aplicando-se assim repercussão geral apresentada pelo STF nos termos julgado abaixo.

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. (STF.REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM (1061) AGRAVO 878.911 ORIGEM: ADI - 00234724020148190000 – TJRJ. RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. 2016).

Logo, o objeto trazido no Projeto de Lei nº 7.282/2017 não encontra impedimento à tramitação pela prática processual legislativa ao ser proposto pelo Legislador Municipal.

Ainda, no mesmo sentido que esta possível lei, diversas outras Casas Legislativas municipais têm se articulado: municípios como Guarujá/SP (Lei nº 2.624/1998), Tatuí/SP (Lei nº 4.269/2009), Estância de Bragança Paulista/SP (Lei nº 4.053/2009) e Mallet/PR (Lei nº 1.102/2013) não têm encontrado obstáculo jurisdicional e administrativo em sua aplicação. Desse modo, igualmente, entende-se que a aprovação deste Projeto de Lei não será atacada por controle constitucional posterior, **dada a aplicação constitucional e legal que promove, bem como o respaldo jurisdicional aplicado ao caso.**

Portanto, felicita-se o Vereador autor pela iniciativa de propor medidas de incentivo à cultura de prevenção de doenças, através de carteira de saúde bucal que acompanhe os atendimentos odontológicos dos estudantes da rede municipal de ensino.

Assim, **conclui-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei analisado**. Entretanto, a fim de proporcionar melhor adequação técnica, são sugeridas algumas emendas ao texto apresentado pelo ilustre Vereador.

### 3. DA SUGESTÃO DE EMENDAS

Da análise deste Projeto de Resolução, observa-se que o cerne da proposição é a criação de meio de acompanhamento de prevenção e tratamento de doenças bucais na rede municipal de ensino deste Município, abrangendo o dever público de proporcionar a assistência à saúde.

Para adequação do Projeto de Lei analisado à melhor técnica legislativa, bem como para sanar vícios de iniciativa nele existentes, sugere-se emendas a sua redação original.

O artigo 1º do Projeto de Lei analisado cria carteira de saúde a ser ofertada aos alunos da rede municipal de ensino e taxativamente aponta as idades dos alunos a serem contemplados. Contudo, ao criar rol *numerus clausus* o nobre edil desprestigia o disposto na Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – posto que em seu artigo 6º prevê a obrigatoriedade de matrícula das crianças a partir dos 4 (quatro) anos de idade e em seu artigo 32 o qual prevê a duração do ensino fundamental em 9 (nove) anos.

LDB - Art. 6º - É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade.

Art. 32 - O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante (...)

Nisso, nos termos da redação apresentada no projeto de lei, duas celeumas poderiam ocorrer. A primeira quanto às crianças com menos de 4 (quatro) anos que ainda não houverem sido matriculadas no ensino infantil, mas que já deveriam possuir carteira de saúde bucal no ato da primeira matrícula escolar. A segunda no tocante a possibilidade de algum estudante com mais de 14 (catorze) anos e matriculado no ensino fundamental não estar protegido pela futura e possível lei em questão.

Assim, para que a norma possua o maior alcance possível, sugere-se que sua redação seja alterada nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica criada a Carteira de Saúde Bucal (CSB) a ser oferecida gratuitamente pelo Poder Pública para todos os alunos da Rede Municipal de Ensino do Município de Caruaru, compreendendo as crianças e adolescentes matriculados na educação infantil e no ensino fundamental.

Quanto ao artigo 2º, sugere-se que o inciso I seja ampliado a fim de conter os dados pessoais e endereço dos alunos e de seus pais e/ou responsáveis e que seja acrescentado inciso a fim de que possa constar na carteira de saúde bucal outras informações relevantes tais como referentes ao profissional que realizou os atendimentos, nos seguintes termos:

Art. 2º - (...)

I – Ser identificada com os dados pessoais e o endereço de cada aluno e de seus pais e/ou responsáveis;

(...)

III – Conter data, assinatura e carimbo do profissional odontólogo responsável pelo atendimento e outras informações pertinentes.

Já com relação ao artigo 3º, aconselha-se a inclusão de parágrafo que contenha regra de transição a fim de evitar sobrecarga do serviço e a posterior adequação numérica do atual parágrafo único para §2º:

§ 1º - Para evitar sobrecarga do serviço, o fornecimento e a apresentação da carteira de saúde bucal serão facultativos até dezembro de 2017, passando a ser obrigatória sua apresentação no estabelecimento da Rede Pública Municipal de Ensino a partir da matrícula para o ano letivo de 2018.

No tocante ao artigo 5º do Projeto de Lei examinado, este requer adequação por dispor prazo ao Poder Executivo para que este regulamente a matéria legislada. Ora, apontar prazos para tal regulamentação infringe a separação dos poderes, os quais são autônomos e harmônicos entre si. Deste modo, para que tal dispositivo não incorra em vício de iniciativa, sugere-se a supressão do termo final deste artigo, passando a redação do dispositivo a ser a seguinte:

Art. 5º - O Poder Executivo deverá regulamentar a execução desta lei.

Por fim, para proporcionar melhor técnica legislativa, a redação do artigo 7º necessita de ajuste quanto aos termos final, pois de acordo com a Lei Complementar nº 95/98, quando revogar disposições deve arrolar quais seriam as disposições revogadas, o que não ocorre no caso em tela visto ocorrer inovação legislativa quanto ao tema. Portanto, o disposto no atual artigo 7º desta propositura melhor se adequa aos termos legais pela seguinte redação:

Art. 7º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Realizadas as alterações sugeridas, entende-se pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.282/2017.

#### 4. CONCLUSÃO



Por todo exposto, é o presente parecer favorável ao Projeto de Lei proposto, ressalvadas as emendas sugeridas à ementa e aos artigos 1º e 2º deste Projeto de Resolução.

Com essas considerações, nos termos expendidos neste opinativo, concluímos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.282/2017, caso seguidas as emendas sugeridas, dada a legalidade e constitucionalidade ao incentivar práticas ambientais na administração desta Casa Legislativa.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 28 de março de 2017.

#### ASSESSORIA DAS COMISSÕES PERMANENTES

  
**Marcella Laryssa de Souza S. A. Barbosa**

Técnico Legislativo

Mat. 738-1



**Anderson Victor F. de Melo**

Analista Legislativo Esp. Direito

Mat. 740-1