



PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

Projeto de Lei Ordinária n.º 033/19, de autoria do Vereador Joelson Santiago, que “Dispõe sobre a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar, assim como autoriza a distribuição de cereal (similar a sucrilhos) com leite aos alunos da rede pública municipal.”

Relator: Ver. Divino Ramos

I – Relatório

O Vereador Joelson Santiago apresenta projeto de lei que dispõe sobre a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar, assim como autoriza a distribuição de cereal (similar a sucrilhos) com leite aos alunos da rede pública municipal.

II – Análise

Preliminarmente, importante esclarecer que conquanto reconheça os louváveis anseios do Nobre Vereador, a propositura encontra-se em desacordo com os preceitos constitucionais eleitos, manifesta-se inconstitucional por afronta ao Princípio da Separação dos Poderes, tendo em vista que adentra em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário.

Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União.

Raul Machado Horta¹ assevera:

¹ HORTA, Raul Machado. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. In: Revista de Direito Público n.º 88, p. 5.



PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.

Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2º da atual Carta Magna. E, na concretização desse princípio, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente aos Municípios, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifo nosso).

A Constituição do Estado de Goiás, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 64 da Carta Goiana, *in verbis*:

Art. 64 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

III ...

(...)

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 8. Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

(...)

De acordo com o Regimento Interno desta Casa são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos da Administração direta e indireta ou alteração de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargo, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e dos órgãos da Administração Municipal;

(...) Sem grifo no original.

Como se vê, o projeto de lei em questão dispõe sobre a inclusão da carne de peixe e seus derivados no cardápio da merenda escolar da rede pública municipal, o que viola o padrão constitucional vigente, por tratar-se de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, trata-se de lei cuja iniciativa dependeria única e exclusivamente do Prefeito.

Nesse sentido, é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 16.024/2013, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCLUSÃO, NA MERENDA ESCOLAR DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO, DE IOGURTE E BEBIDA LÁCTEA PRODUZIDOS NO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. AFRONTA AOS ARTS. 50, § 2º, III E IV, 71, IV, a, 120 E 123 DA CONSTITUIÇÃO



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

ESTADUAL. VÍCIO FORMAL EVIDENCIADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INAUGURAL. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que estabelecem os alimentos integrantes da merenda escolar. "O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado." (MC na ADC n. 1.391-SP, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 28-11-1997)" (ADI n. 2004.014440-7, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des. Carlos Prudêncio, j. 20-12-2006). (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2013.077467-9, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des. Jorge Luiz de Borba, Órgão Especial, j. 21-05-2014). (Grifo nosso)

Sobre o tema, decidiu ainda o STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 948/2003. NORMA DE ORIGEM PARLAMENTAR. REFLEXOS NO ORÇAMENTO DO MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 32, 50, § 2º, III e 120 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

A alteração dos critérios e produtos componentes da merenda escolar refletem nas previsões orçamentárias



PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

do município não podendo, assim, decorrer de iniciativa do Legislativo, porquanto tais disposições, segundo preceitos constitucionais, são da competência do Poder do Executivo.

"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado."

(MC na ADC n. 1.391-SP, rel. Min. Celso de Mello, DJU de 28-11-1997) (ADI n. 2004.014440-7, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des. Carlos Prudêncio, j. 20-12-2006).

Insta destacar, por derradeiro, que a Lei Federal n. 11.947/2002, ao dispor sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar, já contempla normas acerca da merenda escolar, relegando a definição dos itens que a integram a um nutricionista, o qual, para tanto, deve respeitar *"as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada"* (art. 12). Relevante ponderar que, por força do art. 17 desse mesmo corpo normativo, tais obrigações se impõem igualmente a todos os entes da federação.

Como mencionado alhures a LOM e por simetria a Constituição Goiana estabelecem que os projetos de lei e demais atos normativos que versem sobre as atribuições de órgãos da Administração Pública são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, cada qual em sua respectiva esfera de governo.



PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

No mesmo entendimento ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, preleciona o Eminent Jurista Dirley da Cunha Junior: “[...] os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, “de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possa cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação”. Só assim é possível o controle do poder pelo poder, só assim é possível a plena realização da separação de Poderes, que se traduz – sintetizamos – na separação funcional (cada função deve ser confiada a cada órgão da maneira mais especializada possível) e na separação orgânica (os órgãos da soberania devem ter independência mútua e devem estar, em tudo, em idêntico pé de igualdade). É essa a essência da doutrina da separação de Poderes.”ⁱ

Cumprido destacar ainda que, além de adentrar em matéria de competência do Poder Executivo, já prelecionada, a execução do estabelecido na Proposição de Lei sob exame provocará a criação de despesas, sem indicar, entretanto, a correspondente fonte de custeio.

É notório que apenas o Executivo pode decidir sobre a oportunidade e conveniência do encaminhamento de projetos de lei que impliquem a criação ou aumento de despesas públicas a serem custeadas pela municipalidade, a fim de não causar desequilíbrio nas contas públicas e não extrapolar os limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobreleva consignar que a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 e suas alterações – Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos termos de seu art. 16, inciso I. E a exigência de estimativa de impacto deve vir acompanhada de “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”, conforme o disposto no inciso II do mesmo dispositivo.

O quanto exposto revela, ainda, que a medida se mostra muito mais complexa do que faz parecer o texto da proposição, motivo pelo qual caberia ao Poder Executivo o desenho dos pressupostos inerentes ao seu funcionamento. Logo, também por



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

esse prisma, deduzimos a inadequação do projeto e a impossibilidade de sua aprovação por este Parlamento, já que resultaria, invariavelmente, vetado pelo Prefeito.

III – Voto

Em face do exposto, por conter vício de constitucionalidade por violação ao princípio da separação dos poderes, a Comissão de Justiça e Redação opina pelo arquivamento da matéria.

Câmara Municipal de Formosa, 02 de Setembro de 2019.

Presidente

Vice-Presidente

Relator



ESTADO DE GOIÁS

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE FORMOSA

PARECER N.º 032/19 DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (CJR), DE 02 DE SETEMBRO DE 2019.

ⁱ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2010, p. 522..