



Referência: Projeto de Lei nº 11/2023

Autoria: Camila Aparecida Pereira Figueiredo

Ementa: "Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação do cardápio da merenda escolar em todas as escolas públicas da rede municipal de ensino de Conceição da Barra, bem como, encaminhar cópia do cardápio aos pais de alunos."

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado às Comissões conjuntamente para emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 11/2023, de autoria da Vereadora Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo, que tem por escopo dispor sobre a obrigatoriedade da publicação do cardápio da merenda escolar em todas as escolas públicas da rede municipal de ensino de Conceição da Barra, bem como, encaminhar cópia do cardápio aos pais de alunos.

É o sucinto relatório. Passo a análise.

II – ANÁLISE

2.1. Da Competência e Iniciativa

Primeiramente cumpre salientar que a LOM estabelece que a iniciativa das leis cabe à Mesa, ao Vereador ou Comissão da Câmara



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA - ES
Palácio Humberto de Oliveira Serra - Plenário Arthur Mendes de Souza
CNPJ 29988441/0001-25

ST
005
[Signature]

Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Deste modo, não se observa obstáculos legais ou constitucionais que possam ferir as regras de iniciativa, estando o mesmo em perfeitas condições ao que prescrevem as normas constitucionais que regem as regras de iniciativa.

Destarte, verifica-se que a proposição legislativa em comento atende aos requisitos legais, não existindo nenhum vício que impeça seu regular trâmite.

[Signature]

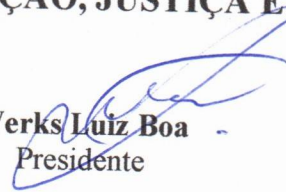
III – CONCLUSÃO

Considerando, portanto, os fundamentos legais e constitucionais, esta Relatoria resolve exarar Parecer de forma FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO da matéria apresentada. Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Face ao acima exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 011/2023.

Sala das Comissões, 15 de maio de 2023.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL


Werks Luiz Boa
Presidente

Rua Getúlio da Silva Guanandy, nº01 – Centro - CEP 29960-000-Conceição da Barra – ES. Tel. (27) 3762-1098
E-mail: cm.barra@hotmail.com

[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]



ST
006
AS

CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA - ES
Palácio Humberto de Oliveira Serra - Plenário Arthur Mendes de Souza
CNPJ 29988441/0001-25

Luciara Ferreira da Silva

Luciara Ferreira da Silva
Relatora

José Luiz Vasconcelos
José Luiz Vasconcelos
Membro

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

André Claudino Alves
André Claudino Alves
Presidente

Luciara Ferreira da Silva

Luciara Ferreira da Silva
Relatora

José Luiz Vasconcelos
José Luiz Vasconcelos
Membro

COMISSÃO DE SAÚDE

Nivaldo da Cruz Ferreira
Nivaldo da Cruz Ferreira
Presidente

Luciara Ferreira da Silva

Luciara Ferreira da Silva
Relatora

André Claudino Alves
André Claudino Alves
Membro

[Handwritten signature]



56
007
AS

CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 011/2023

Autora: Vereadora Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação do cardápio da merenda escolar em todas as escolas públicas da rede municipal de ensino de Conceição da Barra, bem como encaminhar cópia do cardápio aos pais de alunos.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 011/2023, de autoria da Vereadora Camila Aparecida Rodrigues Pereira Figueiredo, que tem por finalidade dispor sobre a obrigatoriedade da publicação do cardápio da merenda escolar em todas as escolas públicas da rede municipal de ensino de Conceição da Barra, bem como encaminhar cópia do cardápio aos pais de alunos.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Cabe ressaltar inicialmente que está o Município, com fundamento no interesse local previsto no inciso I, e em disposição expressa do inciso do artigo 30, da CF/88, autorizado a instituir normas com vistas a regulamentar a divulgação diária nas Escolas da Rede Pública de Ensino, do cardápio da merenda escolar. Conforme preceitua o inciso V do artigo 23 da CF/88.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Sendo assim, do ponto de vista da competência para o Município legislar sobre a presente matéria, não há nenhuma razão que impeça o Projeto de Lei prosperar.

R



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Vencida a questão da competência municipal para elaboração de normas jurídicas dessa natureza, resta agora indagar acerca da existência ou não de prerrogativa reconhecida ao Executivo.

Para elucidar o tema é importante colacionar aos autos o entendimento do MPSP em Parecer em ação direta de inconstitucionalidade, em matéria semelhante. Processo nº 164.501-0/4-00, que foi mantido pelo T JSP.

Requerente: Prefeito do Município de Santa Cruz das Palmeiras. Objeto: Lei Municipal n. 1.770, de 18 de agosto de 2007. O Prefeito Municipal de Santa Cruz das Palmeiras formulou a presente ação visando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.770, de 18 de agosto de 2007, daquele Município, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação do cardápio de Merenda Escolar". O pedido liminar foi deferido. Alega o Prefeito que o gerenciamento das atividades administrativas no município é competência do Poder Executivo, único dos poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da administração pública. Assim sendo, por inserir vício de iniciativa e por criar novas tarefas para administração com despesas não previstas nas leis orçamentárias, a lei é inconstitucional por ofender dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo. Assiste-lhe razão. A lei impugnada compele os órgãos da Administração Municipal (Unidades Educacionais, onde o Município é responsável pela alimentação escolar) a divulgar, semanalmente, em local visível, o cardápio da merenda escolar a ser oferecido aos alunos, e é originária de projeto de autoria de vereador. Nisto já reside uma primeira inconstitucionalidade, pois somente ao Chefe do Poder Executivo assiste a iniciativa de leis que criem - como é o caso - obrigações e deveres para órgãos da administração, conforme dispõe o art. 47, inc. 11 da Constituição Estadual, de aplicação extensiva aos municípios, consoante o art. 144 da mesma Carta. Trata-se evidentemente de matéria referente à administração pública, cuja gestão é de competência exclusiva do Prefeito, que atuará nesse campo com absoluta independência. Invadiu-se claramente o comando da administração pública, de alçada exclusiva do Prefeito, violando-se a prerrogativa deste em analisar a conveniência e oportunidade das providências que a lei quis determinar. Bem por isso, a matéria somente poderia ser objeto de tramitação legislativa por proposta do próprio Chefe do Poder Executivo. Como já proclamou esse Egrégio Plenário, "Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin n. 53.583-0, rei. Des. FONSECA TAVARES).

Sobre isso, ensina Hely Lopes Meirelles:





SL
009
JAX

CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

"Em princípio, o prefeito pode praticar os atos de administração ordinária independentemente de autorização especial da Câmara. Por atos de administração ordinária entendem-se todos aqueles que visem à conservação, ampliação ou aperfeiçoamento dos bens, rendas ou serviços públicos. (...) Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não, pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. (em "Direito Municipal Brasileiro", 9ª ed., pp. 519/520). De outra parte, a criação de novas tarefas a órgãos e servidores públicos implica inevitáveis despesas. Em virtude de afronta, pois, aos artigos. 5º, 25, 47, 11 e 144, todos da Constituição do Estado, manifesto-me no sentido de ser julgada procedente esta Ação Direta, confirmando-se a medida liminar e declarando-se inconstitucional a Lei nº 1.770, de 18 de agosto de 2007, do Município de Santa Cruz das Palmeiras. São Paulo, 12 de agosto de 2008.
MAURÍCIO AUGUSTO GOMES - PROCURADOR DE JUSTIÇA

O nosso direito adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos. Entretanto, o rol previsto no art. 61, caput, da CF, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados membros e Municípios. Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa. As matérias de competência reservadas ao Poder Executivo Municipal estão previstas no art. 61, § 1º, 11, "a", "b", "c" e "e", da CF/88.

Os elementos do processo legislativo devem ser respeitados, inclusive no que diz respeito à complexidade do ato de formação das leis e às regras de competência reservada, sob a pena de estabelecer uma antijuridicidade constitucional.

Devem ser observados os requisitos formais (do ponto de vista subjetivo, que são aqueles que concernem ao órgão competente, de onde emana a lei; e, do ponto de vista objetivo, que dizem respeito à forma, prazo e rito prescrito para sua elaboração) e substanciais (que dizem respeito aos direitos assegurados pela CF ou à inexistência de violação às garantias constitucionais) previstos na CF. A instituição de uma ação programática que envolva providências por parte do Poder Executivo, nos moldes da proposta, tais como: publicação

JAX



SL
010
AS

**CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA**

mensal impressa, fornecimento de agenda escolar, etc, para a consecução da proposta legislativa, em que pese a inegável importância do tema, resplandece evidente que essa matéria é atinente à organização da prestação de serviços públicos municipais, que possui iniciativa reservada, pois relacionada a serviço público do município.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de medidas administrativas, como a da espécie. Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. A iniciativa de eventual processo legislativo para instituir essa providência é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

"o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 2:4).

Por esse motivo, a Constituição Estadual, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, 11, e, da Constituição Federal, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, em face do artigo 144, da Constituição do Estado, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

"O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República – inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados Membros. Precedentes: RT J 146/388 - RT J 15:/482" (ADin nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).



CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indúvidoso que também o é para os Municípios. As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face e iniciativa. Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - implied powers - surgiu no voto de Marshall, proferido no leading case *McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. "Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício" (Caio Mário da Silva Pereira, em "Pareceres do Consultor-Geral da República", v. 68, pp. 99- 1 00).

A propositura ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 5º da Constituição Estadual), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente (artigo 24, § 2º, 2, c.c. artigo 47, XVIII, da mesma Carta).

Em casos semelhantes, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem afastado a interferência do Poder Legislativo na definição de atividades e das ações concretas a cargo da Administração, destacando-se: "Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais". "Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos". "Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo, pretende intervir na forma

SL
11
AB



SL
12
AB

CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito" (Adin. n. 53.583-0, Rei. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rei. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rei. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41 .091, Rei. Dês. Paulo Shintate)".

Nota-se, por fim, que a lei tem o potencial de gerar aumento de despesa, pois certamente para garantir a efetividade das ações, demandará a contratação ou remanejamento de profissionais para a elaboração das informações contidas no cardápio da merenda, além dos custos para impressão do referido material, a proposta não trouxe a indicação da fonte dos recursos e, destarte, colide com as disposições dos artigos 25 e 176, inc. I, da Constituição Bandeirante.

Portanto, vislumbro que pelos argumentos expostos, encontra-se desrespeitada 0020a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação do poder, inserto no art. 2º da Constituição Federal (e que está em consonância com o art. 37 da nossa Lei Orgânica).

Diante do exposto, a irregularidade contida na proposta é de ordem formal, padecendo o Projeto de lei de vício de iniciativa, sendo, portanto, inconstitucional e ilegal.

3. CONCLUSÃO

Em face de todas as considerações acima expostas, opino pela Ilegalidade e Inconstitucionalidade do presente Projeto de Lei nº 11/2023, por vício de iniciativa decorrente da violação dos princípios constitucionais acima descritos, por tratar o presente projeto de lei, de implantação de política pública na área de educação e saúde, com inevitáveis consequências de ordem administrativa e orçamentária que a ordem jurídico-constitucional vigente coloca sob a tutela do Chefe do Poder Executivo; por arrastamento,

AB



S
13
JP

CÂMARA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DA BARRA
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA LEGISLATIVA

temos também a violação reflexa do caput do art. 2º, c/c a alínea "b", do inciso II, do § 1º, do art. 61, c/c o II do art. 84 da CF/88.

Conceição da Barra, 08 de maio de 2023.


Rosana Júlia Binda
Procuradora

Mat. OAB/ES 0434
OAB/ES 17.742