

Porto Alegre, 3 de março de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 5.097/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 24, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO DO MEL DE ABELHA NA MERENDA ESCOLAR DAS CRECHES E ESCOLAS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei. No contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴



A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Nesse sentido, considera-se que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que se reporta à prestação e funcionamento dos serviços públicos, uma vez que a matéria do provimento do ensino, inclusive com o oferecimento da merenda escolar, são de competência daquele Poder.

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, cada um respeitando a esfera de competência do outro, consoante o postulado da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁵.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre a organização e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. Especificamente, acerca da matéria tratada na proposição analisada, veja-se que as seguintes ementas de jurisprudência ilustram:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal que dispõe sobre a inclusão do mel de abelha na merenda escolar da rede pública de ensino do Município de Itatiba. Normas de iniciativa parlamentar que interferem na prática de ato de gestão administrativa. Violação à Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada.** Ofensa aos arts. 5º e 47, incisos II, XI e XIV, todos da Constituição Estadual. Precedente do Órgão Especial. Liminar convalidada e pedido julgado procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051426-61.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2016) (grifou-se)

⁵ Constituição Federal:

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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. LEI MUNICIPAL DE DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DA CARNE SUÍNA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Encantado nº 4.638, de 18MAR2020, padece de vício formal na medida em que o **Poder Legislativo 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 as atribuições da administração municipal, especialmente no que se refere à inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado.** 2. **Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal** e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, "d"; e 82, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084147750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-07-2020) (grifou-se)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações em matéria reservada ao Executivo e acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

Ademais, convém pontuar ainda o seguinte: a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que institui as Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece:

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; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

Ou seja, o direito que o PL pretende ver resguardado já está garantido pela lei federal que define as diretrizes da educação a todas as crianças. Outrossim, em se tratando de alimentação infantil adequada, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente, estabelece, entre outras garantias:

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. (grifou-se)

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

IGAM[®]

No âmbito do Município, a medida poderá ser efetivada mediante regulamentação por ato próprio do Chefe do Poder Executivo, inclusive dispensada a autorização legislativa, exceto em caso de aumento de despesas.

Dessa forma, por todos os ângulos de análise, afigura-se inviável a proposição, seja pela inconstitucionalidade da interferência do Legislativo nas atribuições do Executivo, seja pela desnecessidade de dispor em lei algo que já consta garantido na legislação específica da matéria.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica e jurídica do Projeto de Lei nº 24, de 2021, pois neste caso a iniciativa parlamentar acaba por se referir a serviços públicos, no caso, o provimento do ensino e o oferecimento de merenda escolar, matérias de competência reservada ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme previsto nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM