



Porto Alegre, 27 de abril de 2022.

Orientação Técnica IGAM nº 8.490/2022

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 22, de 2022, de autoria parlamentar, que tem como ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação do cardápio da merenda escolar nas Escolas da Rede Pública do Município de Guaíba e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas e administrativas conferidas ao Município pela Constituição Federal¹, quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, 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. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina 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)

Consoante já explicado alhures a esta Casa de Leis, a iniciativa legislativa 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,

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

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

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 cento do eleitorado local.

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

Com efeito, especificamente no caso do projeto de lei em estudo, constata-se a citação direta do Poder Executivo no *caput* do 1º para divulgar na rede mundial de computadores, na página oficial da Prefeitura Municipal de Guaíba, e no art. 3º para regulamentar a lei.

Ocorre que nem mesmo seria preciso citar diretamente palavras e expressões no texto como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se constatar a atribuição de alguma obrigação, serviço ou ônus para o Executivo, para que pratique determinada ação por meio do competente órgão e seus servidores, em serviço que, ao fim e ao cabo, são de sua competência como é o ensino público.

Nesse contexto, por oportuno, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica Municipal quanto a essas obrigações:

Art. 52. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, tornando-as de conhecimento público, **bem como expedir decretos, e regulamentos para a sua fiel execução;**

(...)

VI - dispor sobre a organização e o **funcionamento da Administração Municipal**, na forma da Lei;

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais;**

(...)

XXIII - **providenciar e executar o ensino público;**

(grifamos)

Ainda nesse contexto, a jurisprudência dos Tribunais assim tem se manifestado em relação a iniciativas idênticas a este objeto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.789, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D'OESTE - **DIPLOMA NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR DISPONDO 'SOBRE A DIVULGAÇÃO DO CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR OFERECIDA AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO'** - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CRIAÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25, 47, INCISOS II, XIV E XIX, 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE. A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos. Quando lei de iniciativa parlamentar cria ou fornece atribuição ao Poder Executivo ou seus órgãos demandando diretamente e a realização de despesa pública não prevista no orçamento para atendimento de novos encargos, com ou sem indicação de sua fonte de cobertura inclusive para os exercícios seguintes, ela também padece de inconstitucionalidade por incompatibilidade com o artigo 25 da Carta Paulista. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2077795-92.2016.8.26.0000; Relator(a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/08/2016; Data de Registro: 12/08/2016) (grifou-se)

Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, 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, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos⁴.

Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre algum aspecto da prestação e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. À guisa de exemplos similares ao da proposição ora analisada, veja-se o que as seguintes ementas de jurisprudência ilustram sobre o provimento do serviço da alimentação escolar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS

⁴ 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 o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – É vedada a delegação de atribuições entre poderes. (grifou-se)

SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. **Vício formal de iniciativa.** Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. **Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 20-06-2011) (grifou-se)

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)

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)

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) (grifou-se)

Ou seja, o direito que o PL pretende ver resguardado já está garantido pela lei federal que define as diretrizes da educação para 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.

No âmbito do Município, a medida poderá ser efetivada administrativamente 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 esses 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 de todo o exposto, em conclusão, com a devida vênia e respeito, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 22, de 2022, pela via da iniciativa parlamentar para dispor sobre a obrigatoriedade de divulgação do cardápio da merenda escolar na rede municipal de ensino, pois neste caso tal iniciativa acaba por se referir a serviços públicos, no caso, o provimento do ensino e o oferecimento de merenda escolar, matérias que são serviços de competência reservada privativamente ao Executivo, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Por último, considerando que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de ser adaptado para servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador



IGAM[®]

poderá preservar a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



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