

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 318 /2017

Assunto: Projeto de Lei nº 280/2017 – Autoria Vereador Kiko Beloni – Dispõe sobre o fornecimento de alimentação diferenciada para alunos da rede municipal de ensino, portadores de diabetes e hipertensão, e dá outras providências.

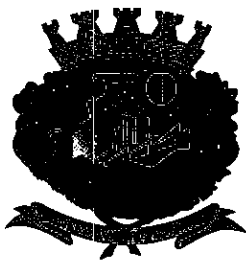
À Diretora Jurídica
Dra. Karine Barbatini da Costa

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto em epígrafe, que “Dispõe sobre o fornecimento de alimentação diferenciada para alunos da rede municipal de ensino, portadores de diabetes e hipertensão, e dá outras providências”, de autoria do vereador Kiko Beloni.

Ab initio, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não serem utilizados pelos membros desta Casa.

Preliminarmente, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Nota-se que o Regimento Interno da Câmara elevou a comissão ao papel de avaliador obrigatório de todos os projetos em trâmite. Para tanto, distinguiu dois aspectos fundamentais a serem analisados, primordialmente o aspecto constitucional, legal ou jurídico e em segundo lugar o aspecto gramatical e lógico.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Após as considerações iniciais, quanto ao mérito verificamos o que segue.

O projeto em síntese dispõe sobre fornecimento de alimentação diferenciada aos alunos da rede municipal de ensino, portadores de diabetes e hipertensão.

O art. 61, §1º, "e" da Constituição Federal, o qual remete ao artigo 84, VI, "a" da própria carta, determina ser privativa do chefe do Poder executivo a iniciativa de Lei que modifique o funcionamento da Administração Pública e de seus órgãos.

"Art. 61 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI."

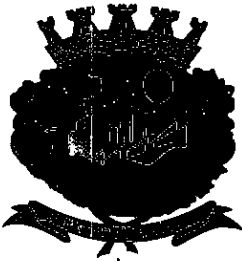
Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Ainda, ao estabelecer obrigações a Secretaria da Educação o autor invadiu a competência exclusiva do Chefe do Executivo local, ferindo, destarte, os artigos 5º, e 47, incisos II, XIV e XIX, de força obrigatória aos Municípios consoante o comando do artigo 144, todos da Constituição Bandeirante, *verbis*:

"Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;"

[...]

XIX - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;"

"Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

É nesse sentido o artigo 48, inciso II, da Lei Orgânica do Município, quando dispõe que compete ao chefe do Poder Executivo, legislar sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração, portanto, não pode o Legislativo criar obrigações para o Executivo, porque isto viola o princípio da separação dos poderes, independência e harmonia dos poderes, insculpido no artigo 2º da Constituição. Somente será possível a criação de obrigação no âmbito da competência de cada um dos poderes. Neste sentido esse dispositivo afigura-se inconstitucional.

"Artigo 48 - Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

...

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;"



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, cabe lembrar a lição de Hely Lopes Meirelles:

"Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal (...)." (in Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

A função primordial da Câmara é a normativa, isto é, a edição de normas gerais, abstratas e obrigatórias de conduta. O Poder constitucionalmente encarregado de administrar é o Executivo, que deve ater-se, porém, no desempenho dessa grave missão, aos parâmetros legalmente previstos, por força do princípio da legalidade, que rege toda atividade administrativa, consoante o art. 111 da Carta Política Estadual.

A regra da reserva de iniciativa deriva do processo legislativo federal e devido à estreita vinculação com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, sua observância é obrigatória pelos Estados e Municípios.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar estabelece atribuições a órgãos e agentes públicos municipais, sem, no entanto, atentar para a reserva de iniciativa existente sobre essa matéria em favor do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal manifesta-se acerca do assunto da seguinte maneira: *"Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal."* (ADI 637, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE, julgamento em 25-8-04, DJ de 1.º-10-04.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em recente decisão declarou a inconstitucionalidade de uma lei idêntica do Município de Franca, vejamos:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2074872-64.2014.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores JOSÉ RENATO NALINI (Presidente), ARANTES THEODORO, TRISTÃO RIBEIRO, ANTONIO CARLOS VILLEN, ADEMIR BENEDITO, LUIZ ANTONIO DE GODOY, NEVES AMORIM, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, FERRAZ DE ARRUDA, SILVEIRA PAULO, EROS PICELI, ELLIOT AKEL, GUERRIERI REZENDE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, ROBERTO MORTARI E PAULO DIMAS MASCARETTI.

São Paulo, 11 de março de 2015.

Vanderci Álvares
RELATOR

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2074872- 64.2014.8.26.0000.

Distribuída em 15/05/2014, redistribuída a este relator em 20/01/2015.

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA.

ADVOGADOS: GEISLA FÁBIA PINTO e EDUARDO ANTONIETE CAMPANARO.

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE FRANCA.

ADVOGADAS: MARIA FERNANDA BORDINI NOVATO e TAYSA MARA THOMAZINI NASCIMENTO.

VOTO Nº 25.499/15

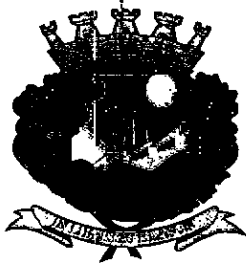
Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 8.013/2014, de autoria parlamentar, do Município de Franca, dispondo sobre o fornecimento de alimentação escolar diferenciada para alunos diagnosticados como diabéticos, obesos ou celíacos, nas escolas da rede pública local.

2. Estabelecido o vício de iniciativa, considerando-se que ao Poder Executivo é atribuída a competência legislativa quando a matéria envolva administração pública, aí englobado o ensino público, culminando em ofensa ao princípio da separação dos Poderes a subsistência da lei em exame, tal como promulgada.

3. Afrenta aos artigos 5º, 24, §2º, 2 e 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual.

4. A criação de despesas sem indicação da fonte de custeio, não oferece compatibilidade com os artigos 25, 174, III e 176, I, da Carta Bandeirante.

5. Julgaram procedente a ação.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Vistos.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade manejada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE FRANCA, em face da Lei nº 8.013/2014, de autoria da CÂMARA MUNICIPAL local, dispondo sobre o fornecimento de alimentação escolar diferenciada para os alunos diagnosticados como diabéticos, obesos ou celíacos, nas escolas da rede pública daquela municipalidade, afrontando tal dispositivo a iniciativa privativa da Administração para a instalação de programas de governo, além de criar novas despesas, sem especificar a fonte de custeio. **É o sucinto relatório.**

2. Voto.

A ação é procedente.

Invoçando ofensa à iniciativa privativa do Poder Executivo municipal, ingressou o digno Prefeito de Franca com esta ação direta, afirmando inconstitucional a Lei 8.013/2014, dispondo sobre o fornecimento de alimentação nas escolas da rede pública, matéria não afeta às atribuições legislativas da Câmara Municipal.

Assim dispõe o texto da lei impugnada:

"Art. 1º É obrigatório o fornecimento de alimentação escolar diferenciada para alunos diagnosticados como diabéticos, obesos e celíacos em todas as escolas da rede pública do Município de Franca, Estado de São Paulo.

Art. 2º A alimentação especial será orientada e supervisionada por médicos e nutricionistas.

Art. 3º O Poder Executivo Municipal deverá regulamentar esta lei no prazo de noventa dias a contar da data de sua edição.

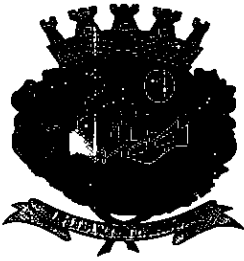
Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação".

Em que pese a louvável iniciativa da Câmara Municipal daquela localidade, presente o vício de iniciativa, considerando-se que ao Poder Executivo é atribuída a competência legislativa quando a matéria envolva administração pública e geração de despesas, aí englobado o ensino público, culminando em ofensa ao princípio da separação dos Poderes a subsistência da lei em exame tal como promulgada.

Exemplo dessa competência reservada é o Decreto Presidencial nº 6.286/2007, que institui o Programa Saúde na Escola e dá outras providências.

A respeito do tema, assim já se pronunciou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: "RECURSO EXTRAORDINÁRIO, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 10.729/2009. INICIATIVA PARLAMENTAR CRIA O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA PARA CRIANÇAS DIABÉTICAS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 280 DO STF.

1. Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública (Precedentes: ADI n. 2.857, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, DJe de 30.11.07; ADI n. 2.730,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28.5.10; ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10; ADI n. 2.417, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 05.12.03; ADI n. 1.275, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe de 08.06.10; RE n. 393.400, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 17.12.09; RE n. 573.526, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 07.12.11; RE n. 627.255, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 23.08.10, entre outros).

PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO Órgão Especial Direta de Inconstitucionalidade nº 2074872-64.2014.8.26.0000 5 (RE 704450 / MG - MINAS GERAIS, Relator Min. LUIZ FUX, Julgamento: 14/05/2014, Publicação DJe-094 DIVULG 16/05/2014 PUBLIC 19/05/2014).

A norma constitucional em afronta vem retratada nos artigos 5º, 24, §2º, 2 e 47, II, XI, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual.

Além do que, a criação de despesas sem indicação da fonte de custeio, não oferece compatibilidade com os artigos 25, 174, III e 176, I, da Carta Bandeirante.

3. Ex positis, pelo meu voto, julgo procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 8.013/2014, do Município de Franca.

VANDERCI ÁLVARES

Relator

Caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como específica.

[...]

Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno.

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do Nobre Vereador a proposta não reúne condições de constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

D.J., aos 17 de novembro de 2017.

Aparecida de Lemos Teixeira
Procuradora - OAB/SP 218.375

Rosêmeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298

Ciente e de acordo. Encaminhe-se à Comissão de Justiça e Redação para deliberação.

Karine Barbarini da Costa
Diretora Jurídica - OAB/SP nº 224.506