



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 21/2023

Ref.: Memorando n.º 039/2023 – Projeto de Lei n.º 011/2023.

Assunto: Projeto de Lei n.º 011/2023 – Institui o programa de hábitos saudáveis nas escolas do município de Pradópolis e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 011/2023. Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem do Legislativo nº 09/2023;

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Legislativa cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

II.I. Da iniciativa

A proposição trata, eminentemente, de disciplina tipicamente administrativa, a qual constitui atribuição político-administrativa do Prefeito, caracterizando inconstitucionalidade material e formal. Não cabe à lei de iniciativa parlamentar estabelecer os programas que devem ser realizados em âmbito educacional, por se tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, na esfera de sua discricionariedade. Aliás, vejamos alguns precedentes da jurisprudência em que já se declarou a inconstitucionalidade de leis municipais que instituem programas de alimentação diferenciada por iniciativa parlamentar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE CRIA A OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO E A DESLOCAR PESSOAL PARA TANTO. INCONSTITUCIONALIDADE. Evidencia-se inconstitucionalidade,



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

por vício formal de iniciativa, na Lei Municipal nº 10.729/2009, que criou o Programa de Alimentação Diferenciada para crianças diabéticas na rede municipal de ensino, inclusive em creches, com acompanhamento contínuo durante a vida escolar e, em casos excepcionais, fora da escola, através de um programa a ser elaborado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com equipe técnica composta por nutricionistas, pediatras, pedagogos e professores de educação física. A hipótese, configura indevida ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal com evidente impacto financeiro e na estrutura administrativa de pessoal do Poder Executivo, pelo que não há como mantê-la no mundo jurídico. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.10.002812-5/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, CORTE SUPERIOR, julgamento em 27/04/2011, publicação da súmula em 10/06/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL 4.061, de 19 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SOCORRO, QUE "DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA EM ESCOLAS MUNICIPAIS E DEMAIS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SOCORRO/SP PARA PORTADORES DE DIABETES, HIPERTENSÃO, ANEMIAS OU ALERGIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – INICIATIVA PARLAMENTAR – IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INOCORRÊNCIA, ENTRETANTO, DE AFRONTA, AO ART. 25 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201269-66.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/06/2018; Data de Registro: 12/06/2018)

Observo que a propositura não trás uma criação de atribuição expressa à uma ou outra Secretaria, mas tal decorre do pressuposto lógico da criação de um programa (ou política pública) que trata de atos executivos a serem exercidos por uma



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

das Secretarias do Poder Executivo.

Observo que a matéria não cabe ao Poder Legislativo, aliás, sequer há a necessidade especial de que haja norma em formato de lei, eis que já existem exaustivas normas sobre saúde e educação, podendo da matéria a ser regulada em norma infralegal.

No caso em apreço, embora de relevo social a medida, a análise cuidadosa do conteúdo da propositura, de iniciativa do Poder Legislativo, deixa claro que não há espaço para os edis editarem normas que dissessem respeito à organização e funcionamento da Administração Pública, impondo atribuições aos seus órgãos de atuação.

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.

O projeto de lei de iniciativa parlamentar institui programa de governo e 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. Configura-se na hipótese denominada de lei autorizativa.

Das palavras de Sergio Resende de Barros proferidas no artigo "Leis Autorizativas" extraímos o significado do termo: "Insistente na prática legislativa brasileiro, a "lei" autorizativo constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" possam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" outorizativa, praticada cada vez mais



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

exageradamente. Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da "lei" começo por uma expressão que se tornou padrão: "Fico o Poder Executivo autorizado a...". O objeto do autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício potente.

II.II. Da materialidade

Primeiramente, observo que o proponente não faz distinção entre escolas públicas e privadas. E, ainda que em tese seja possível a imposição de normas sobre alimentação escolar nas escolas da rede pública, para a regulação da matéria na iniciativa privada seria necessária a mudança de outras normativas, tendo em vista que o princípio constitucional da livre iniciativa lhes assegura a liberdade para executar suas atividades da forma que entenderem pertinente, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e haja autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 170; e 209, I e II, CF).

Assim, entendo que há inconstitucionalidade material no corpo do projeto de lei, quando deixa de limitar os efeitos das normas dispostas às escolas da rede pública municipal.

Ademais, em uma análise geral, observo que o PL trata de uma norma simbólica, autorizativa, que prevê unicamente aspectos gerais de finalidade, sem a estipulação concreta das ferramentas necessárias para chegar ao resultado almejado. Não especifica a fonte de recursos, não indica como poderão ser feitas as "parcerias com profissionais da área da saúde e esporte", além de não indicar qualquer dotação orçamentária vinculada ao programa.

Em outras palavras, a lei tem matéria inócua, vez por não indicar os pontos citados, vez



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

por regulamentar matéria que dispensa a disposição em lei, eis que o arcabouço normativo municipal vigente já autorizaria que as Secretarias do Município oferecessem programas de hábitos saudáveis às escolas públicas municipais.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, propositura não atende os aspectos constitucionais relativos à iniciativa do Projeto de Lei, e quanto a sua forma estipula apenas normas simbólica e programática dispensáveis para os fins que se propõe.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 08 de maio de 2023.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP

