



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2011/2021

DATA ENTRADA: 08 de Abril de 2021.

PROJETO DE LEI Nº 8.913 de 2021

Ementa: Autoriza a criação e implantação da “**Horta Municipal Educativa Escolar**” no município de Caruaru/PE e dá outras providências;

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, concernente ao projeto que autoriza a criação e implantação da “Horta Municipal Educativa Escolar” no município de Caruaru/PE e dá outras providências. Projeto de Lei de nº 8.913 de 2021, de autoria do **VEREADOR FILIPE JOSÉ**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: “*A Horta Municipal Educativa Escolar trata-se de uma ferramenta pedagógica que possibilitará o aprendizado do processo de produção agrícola, a conscientização quanto ao desenvolvimento sustentável e a importância do meio ambiente. Além disso, ofertará um aumento da qualidade de alimentação dos educandos, considerando que a produção será repassada prioritariamente às próprias escolas para a merenda. A implantação da Horta Educativa proporcionará, ainda, o ensino efetivo que transcende as aulas teóricas, corroborando para o ensino prático da composição de nutrientes do solo, a importância da preservação ambiental, a utilização dos recursos*”

naturais como fonte de produção de alimentos, o contato com a natureza e os benefícios que a mesma pode trazer para a saúde e muitos outros ensinamentos. Inúmeros são os municípios que implantaram não só a Horta Educacional, mas também as Comunitárias, tendo resultados excelentes, que vão muito além de uma alimentação saudável, inclusive, sendo divulgados no sítio eletrônico do Ministério da Educação. Não o bastante, a Horta Educativa proporcionará o ensino da agricultura, atividade que constitui o setor primário da economia, que poderá ser exercida pelos educandos no futuro ou ensinado por estes aos seus familiares, sendo esta atividade uma das forças motrizes para o desenvolvimento econômico do país. Assim, diante do exposto, confiamos e solicitamos o apoio dos Senhores (as) Vereadores (as) para a aprovação da presente proposição, por entender ser de grande importância para o município de Caruaru/PE.”

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõem as Comissões Permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão veja-se:

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos,



bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada mediante a vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos Edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na



norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

É cediço que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e estadual, no que couber, como deixa claro o art. 30 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;

Destarte, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria de competência legislativa municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara, *in casu*, deverá deliberar por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, *ipsis litteris*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o próprio será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A presente proposição legislativa tem em eixo a autorização para criação e implantação da Horta Municipal Educativa Escolar, o que se trata de uma iniciativa legislativa honrosa e célebre para o interesse municipal de Caruaru.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do



disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Em ato contínuo estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Logo, em silogismo jurídico, depreende-se que a criação e implantação da Horta Municipal Educativa Escolar é uma causa não só de interesse municipal, mas obedece as disposições supremas da Constituição Federal de 1988, que dispõe a respeito do Meio Ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações;

Em avaliação sintética do referido dispositivo, observa-se que o objeto do presente Projeto de Lei encontra-se intrinsecamente associado a promoção do meio ambiente equilibrado, tal qual é direito de todos os cidadãos tido como de uso comum do povo e para sua sadia qualidade de vida. Tal postulado se constata a partir do momento em que a manipulação do solo voltada para os aprendizados pedagógicos quanto aos sais minerais, composição arenosa e didática disciplinar para preservação da saúde do solo vem a beneficiar o meio ambiente e a natureza, bem como a saúde de animais e seres humanos.

Não obstante os louváveis propósitos delineados pela presente proposição legislativa, observa-se que as disposições do referido Projeto de Lei 8.913/2021 acabam por violar a seara de competência do Poder Executivo em razão do excelentíssimo vereador disciplinar sobre matéria administrativa que cabe ao Chefe do Poder Executivo. Observados vícios de usurpação de competência, a inviabilidade do projeto em esboço acaba por ascender, pois não compete ao Poder Legislativo disciplinar sobre matéria administrativa conforme prevê a seguinte jurisprudência:



ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE ÓRGÃO MUNICIPAL - HORTA EDUCATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INICIATIVA - VÍCIO FORMAL SUBJETIVO - RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE. (ADI 17367, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do MS, Relator: Des. Atapoã da Costa Feliz, Julgado em 20/06/2007)

Tais reservas de iniciativa estão previstas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município. Ilustra-se:

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

[...]

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do



Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia



de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Neste contexto, observa-se que a proposição ora analisada institui um programa de política pública e ainda detalha, de forma expressa, em seus arts. 4º e 5º atribuições para órgão da administração pública municipal, qual seja a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. In verbis:

Art. 4º: A coordenação do Programa ora criado ficará a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, a qual caberá:

I – adotar as providências necessárias para o seu desenvolvimento e acompanhamento;

II – reunir todos os cadastros realizados por via eletrônica através do CadÚnico, Secretaria de Saúde, Educação e entidades socioassistenciais;

III – atualizar semestralmente o Cadastro Inclusão, de acordo com o disposto no art. 2º desta Lei;

Art. 5º: Caberá à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos estabelecer as diretrizes para a operacionalização do disposto nesta Lei;

Cabe essencialmente ao Poder Executivo deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, sendo vedada intromissão de qualquer outro poder.

Ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo



o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: planejar, dirigir, organizar e executar. A Prefeitura não pode legislar, assim como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública, a criação e implantação da Horta Municipal Educativa Escolar. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.



2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

Por fim, é possível ainda observar que a proposição ora analisada possui objeto meramente autorizativo, o que, conforme posicionamento já cristalizado na Suprema Corte, evidencia o seu caráter inconstitucional. Ilustra-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.724 AMAPÁ

RELATOR :MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ

PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ

INTDO.(A/S) :ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAPÁ

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.595/2011 EDITADA PELO ESTADO DO AMAPÁ – **DIPLOMA LEGISLATIVO DE CARÁTER AUTORIZATIVO** QUE, EMBORA VEICULADOR DE MATÉRIAS SUBMETIDAS, EM TEMA DE PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS, AO EXCLUSIVO PODER DE INSTAURAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO, RESULTOU, NÃO OBSTANTE, DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL QUE “AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A REALINHAR O SUBSÍDIO DOS SERVIDORES AGENTES E OFICIAIS DE POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO AMAPÁ” – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL

FEDERAL – PRECEDENTES – **PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE** – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

DISPONÍVEL EM 01/08/2018.

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e



inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto ser de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública, gerando gastos ao erário público, bem como diante de seu objeto meramente autorizativo.

6. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de requerimento a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 123, IV do Regimento Interno:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

Nesse caso, dada à importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente requerimento junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência..

7. CONCLUSÃO

Dessa forma, avaliado, estudado e sintetizado de acordo com os termos da Constituição Federal, Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno desta Casa Legislativa, opina **pela ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei 8.913 de 2021 por haver óbice legal.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de Abril de 2021.

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral



Clayton Silva Barbosa
Técnico Legislativo Mat. 946-1

Joana Vitória Torres do Nascimento
Estagiária de Direito