



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

**COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO
FINAL**

PARECER

Assunto: Projeto de Lei nº 301/2019

Autor: Ver. Dr. Lázaro

Ementa: “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE ALIMENTOS POUCO NUTRITIVOS E CALÓRICOS EM ESCOLAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE TERESINA”

Conclusão: Parecer **DESfavorável**, à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

Relator: Ver. Levino de Jesus

I – RELATÓRIO

O indigitado vereador apresenta o projeto de lei acima identificado, cuja ementa é a seguinte: “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DE ALIMENTOS POUCO NUTRITIVOS E CALÓRICOS EM ESCOLAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE TERESINA”.

As razões da proposta estão elencadas na justificativa anexa ao projeto

Após análise da Assessoria Jurídica Legislativa, esta comissão passa a apreciar a proposta.

É, em síntese, o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

Quanto à admissibilidade, observa-se que a proposição está redigida em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrita por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Acostada aos autos a justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

III) - FUNDAMENTAÇÃO

Em que pese as boas intenções do proponente, o projeto em comento não apresenta compatibilidade com a Constituição Federal – CF, consoante será explanado a seguir.

Quanto à competência para legislar sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde:

A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

In casu, merece registro que o projeto em tela autoriza, em seu artigo 1º, “Os serviços de lanches e bebidas nas unidades educacionais públicas que atendam a educação básica, localizadas no âmbito do Município de Teresina, deverão obedecer a padrões de qualidade nutricional e de vida indispensáveis à saúde dos alunos”. Já no art. 2º tem-se a obrigação de os estabelecimentos escolares disponibilizarem aos alunos dois tipos de frutas sazonais, fornecidas obrigatoriamente pelas hortas comunitárias do município de Teresina. Ademais, o art. 3º veda a comercialização de alimentos e refrigerantes que contenham em suas composições químicas, nutrientes que sejam comprovadamente prejudiciais à saúde.

A partir da leitura dos dispositivos acima, evidencia-se que o projeto, em que pese a louvável intenção do seu proponente, ao estabelecer as supracitadas obrigações a serem desenvolvidas por servidores e órgãos municipais, trata de atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

A propósito, a iniciativa da presente proposta era privativa do Chefe do Poder Executivo, por simetria ao que dispõem os arts. 75, § 2º, inciso III, “b”, bem como art. 102, incisos V e VI, da Constituição Estadual do Piauí:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

(...)

III - estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo.

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

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

VI - dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei;

Nesse sentido, também é a previsão contida na Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, consoante o art. 51, inciso IV, bem como art. 71, inciso V, *in verbis*:

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifei)

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

V –dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifei)

Neste ponto, importa consignar que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

pena de se configurar vício formal de iniciativa, e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

Exemplificando, temos o art. 61, §1º, CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

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:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

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

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, ou seja, referidas matérias terão de ser iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do DF e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ou seja, as matérias cuja discussão legislativa depende de iniciativa privativa do Presidente da República, devem sujeitar-se à análoga exigência no âmbito dos demais entes federados, que, ao disciplinarem o seu respectivo processo legislativo, somente poderão atribuir o poder de iniciativa de leis concernentes àquelas matérias ao Chefe do Executivo.

A fim de ilustrar o exposto, colacionam-se os julgados seguintes:

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 Federal (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004, DJ de 1º.10.2004).

À luz do princípio da simetria, é (sic) de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que disciplinem o regime jurídico dos militares (art. 61, § 1º, II, f, da CF/1988), Matéria restrita à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar (ADI 2.966, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 06.04.2005, DJ de 06.05.2005.)

Demais disso, vale acrescentar que a iniciativa reservada estabelecida nesse dispositivo constitucional restringe até mesmo a atuação do legislador constituinte estadual e a do legislador da Lei Orgânica do Município e do Distrito Federal, que não podem tratar das matérias listadas no art. 61, § 1º, da CF de forma a usurpar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Pretório Excelso no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, matéria afeta ao Chefe do Executivo. Nesse sentido, anote-se (grifos acrescidos):



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

Lei alagona 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da CR, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010.]

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

Lei 781, de 2003, do Estado do Amapá, que, em seus arts. 4º, 5º e 6º, estabelece obrigações para o Poder Executivo instituir e organizar sistema de avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos. Inconstitucionalidade formal, em virtude de a lei ter-se originado de iniciativa da Assembleia Legislativa. Processo legislativo que deveria ter sido inaugurado por iniciativa do governador do Estado (CF, art. 61, § 1º, II, e). [ADI 3.180, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 17-5-2007, P, DJ de 15-6-2007.]



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”.

6. Nesse mesmo sentido, vejam-se os seguintes precedentes: RE 396.970-AgR, da relatoria do ministro Eros Grau, AIs 769.012, da relatoria do ministro Celso de Mello, 778.815, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, ADIs 2.646, da relatoria do ministro Maurício Corrêa e 3.751, da relatoria do ministro Gilmar Mendes.

Isso posto, e frente ao caput do art. 557 do CPC e ao § 1º do art. 21 do RI/STF, nego seguimento ao recurso. Publique-se. Brasília, 27 de outubro de 2011” (RE nº 573.688/RJ, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 22/11/11).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada” (ADI nº 2.857/ES, Tribunal Pleno Relator o Ministro Joaquim Barbosa, , DJe de 30.11.2007- grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, "e"). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo" (ADI nº 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5.12.2003).

Impende assinalar que o projeto em testilha representa uma ingerência na competência do Poder Executivo, haja vista que cria atribuições à Secretaria Municipal de Educação (órgão do poder público municipal), a servidores públicos municipais, bem como trata de matérias referentes a atos concretos de gestão no que diz respeito à organização e funcionamento da administração municipal.

Saliente-se, assim, que a proposição legislativa trata de matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, não podendo o Legislativo adentrar na denominada "reserva de administração" fora das hipóteses constitucionalmente previstas.

Nesse sentido, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo.

Sobre o tema, importante transcrever as considerações desenvolvidas pelo administrativista Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

*Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)*

*Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Dai não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Ed: Malheiros. Cap. XI 1.2. 2013. 17ª ed. p. 631.) (grifo nosso)*



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

À luz do expendido, dessume-se que, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os poderes estatais.

Portanto, a proposição ora analisada, sendo de origem parlamentar, representa ingerência indevida em assunto de competência exclusiva do Poder Executivo.

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

IV) CONCLUSÃO

Por todo o exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade e a ilegalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente.

Desse modo, opina a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final **DESAVORAVELMENTE** pela tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 11 de fevereiro de 2020.


Ver. **LÉVINO DE JESUS**
Relator

“Pelas conclusões” dos Relatores, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.


Ver. **EDSON MELO**
Membro



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ver. ALUÍSIO SAMPAIO
Membro

Ver. GRAÇA AMORIM
Membro

Em sentido contrário:

Ver. DEOLINDO MOURA
Membro