



**Processo Legislativo nº 0591/2024**

**Projeto de Lei nº 10/2024**

**Ementa:** Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou agroecológicos no cardápio escolar do Sistema Municipal de Ensino de Viana

**Proponente:** Prefeito Municipal de Viana

**Consulente:** Presidente da Câmara Municipal de Viana

## PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 10/2024, de autoria do Prefeito. Dispõe sobre a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou agroecológicos no cardápio escolar do Sistema Municipal de Ensino de Viana. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I. 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II e IV). 3. Rito Ordinário (RICMV, art. 177 e ss.). 4. Constitucionalidade e legalidade. 5. Regular técnica legislativa.

### 1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrar, que o Projeto de Lei nº 10, de 02 de abril de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 0100/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 09 de abril de 2024 (cf. recebimento à fl. 09/10), sob o nº de Protocolo 219/2024 (fl. 01).

Sua leitura se deu na primeira sessão ordinária (144ª) após a sua protocolização; e encaminhado à Presidência e, imediatamente, à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno.

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 10/2024, que assim se encontra vazada:

*Temos a honra de submeter à apreciação dessa Egrégia Câmara Municipal o incluso Projeto de Lei que visa a instituir a inclusão de alimentos orgânicos ou agroecológicos no cardápio escolar do Sistema Municipal de Ensino de Viana. A aludida proposição tem por objetivo a redução gradativa do uso de agrotóxicos nos sistemas de produção agrícola no Município, além de fomentar o desenvolvimento dos setores econômicos voltados à produção e à comercialização de produtos agroecológicos e orgânicos; bem como contribuir para a segurança alimentar e nutricional, garantindo o direito à alimentação adequada e segura a todos os alunos da rede pública municipal.*

*A fim de demonstrar a importância da matéria ora levada a exame, devemos lembrar que o município de Viana conta com uma área de 312,729 km², representando cerca de 70% (setenta por cento) de área rural, sendo que sua produção agropecuária se destaca principalmente pela produção dos seguintes cultivos: da banana, do café, da cana-de-*





*açúcar e da pecuária, desempenhando um papel importante no abastecimento da Região Metropolitana.*

*Desse modo, instituir a referida política municipal se configura em mais um dos esforços desta Administração no sentido de potencializar nossas vocações naturais e gerar ainda mais qualidade de vida, bem-estar e justiça social aos cidadãos vianenses, tanto do meio urbano, quanto do meio rural*

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 10/2024 tramita pelo rito ordinário (RICMV, art. 177).

## **2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER**

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias, conforme entendimento do STF*<sup>1</sup>.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes<sup>2</sup>:

*O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.*

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di<sup>3</sup>:

*Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.*

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo<sup>4</sup>:

*[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos*

<sup>1</sup> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

<sup>2</sup> *Direito Administrativo Brasileiro*. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

<sup>3</sup> *Direito administrativo*. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>4</sup> HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





*daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010".*

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

### **3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: *a) aspecto formal; b) aspecto material e; c) técnica legislativa.*

#### **3.1. Aspecto formal – admissibilidade**

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: *a) competência; e b) iniciativa.*

##### **3.1.1. Competência local**

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 10/2024 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."* e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.





A competência local se encontra prevista no art. 211, §§1º e 2º, da Carta Política Federal, c/c a Lei 11.947/09<sup>7</sup>, que no seu art. 17, I, preordena que:

*Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:*

*I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal;*

Ainda neste sentido, o art. 170, da Carta Política Local, que estabelece como competência local, cuja educação alimentar se encontra implícita na manutenção do ensino relativo ao ensino fundamental e pré-escola.

### **3.1.2. Iniciativa – Privativa – Prefeito**

Analisada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*<sup>8</sup> é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal, acrescentando-se o disposto no inciso IV respeitante "*criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo*".

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO<sup>9</sup> que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*"

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "*A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que –*

<sup>6</sup> Art. 211 [...] § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

<sup>7</sup> Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica [...].

<sup>8</sup> "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

<sup>9</sup> *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





*por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.*

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes<sup>10</sup>, para quem:

*A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.*

*[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).*

*Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.*

*[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.*

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso de quaisquer das matérias previstas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado do TJES:

**49825586 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 6.77/2019, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. DISPONIBILIZAÇÃO DE CADEIRAS DE RODA EM CEMITÉRIOS PÚBLICOS E PRIVADOS. CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS. AUMENTO DE DESPESA SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ART. 61, I E ART. 152, I E II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DECLARADA**

<sup>10</sup> *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





INCONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE 1. Conforme disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea b, da Constituição Federal, 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: (...) **II - disponham sobre: B) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios. II. O artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado do Espírito Santo, estabelece que A iniciativa das Leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição. Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as Leis que disponham sobre: III - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo.** 2. A norma ora impugnada - ao obrigar todos os cemitérios do município de Vila Velha, públicos e privados, a disponibilizarem em suas instalações no mínimo 3 (três) cadeiras de rodas não motorizadas, e sobretudo ao obrigar o Poder Executivo a fiscalizar o cumprimento da Lei, criou novas atribuições ao Poder Executivo, invadindo a competência privativa do Prefeito para organizar a administração e as medidas de otimização da atuação municipal. 3. A exigência imposta pela Lei importa, ainda, em aumento de despesas sem a correspondente previsão orçamentária, uma vez que exigirá da Prefeitura a alocação de recursos para custear a obrigação criada pela Lei impugnada, evidenciando-se a sua inconstitucionalidade material, por violação aos arts. 64, inciso I e 152, inciso II, ambos da Constituição Estadual. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJES; DirInc 0007961-95.2020.8.08.0000; Tribunal Pleno; Relª Desª Elisabeth Lordes; Julg. 16/09/2021; DJES 08/10/2021)

É no mesmo sentido, o seguinte julgado do Pretório Excelsior:

10509015 - AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADI ESTADUAL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ESTABELECE COMPETÊNCIAS PARA O PODER EXECUTIVO DO ESTADO. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. 1. Trata-se de Agravo em Recurso Extraordinário por meio do qual a MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO Estado do Rio de Janeiro manifesta o seu inconformismo com o entendimento firmado pelo Tribunal de origem, que declarou a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, da Lei Estadual 8.723, de 24 de janeiro de 2020, que criou "o Programa Estadual de Videomonitoramento. PEV -, com o objetivo de aperfeiçoar e expandir o alcance do monitoramento por câmeras no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências" 2. A norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece competências para o Poder Executivo do Estado, em especial para a Secretaria de Estado de Polícia Militar e para a Secretaria de Estado de Polícia Civil. Ao assim dispor, usurpa a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida para o Presidente da República no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, aplicado simetricamente a todos os entes da Federação 3. A jurisprudência da CORTE registra que a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham Leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. 4. O acórdão recorrido observou esse entendimento, razão pela





*qual merece ser mantido. 5. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF; AgRE-AgR 1.357.552; RJ; Primeira Turma; Rel. Min. Alexandre de Moraes; DJE 25/03/2022; Pág. 46*

Especificamente sobre a matéria, é o seguinte Julgado do TJES:

49780162 - AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.788/2018 DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DA BARRA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE REALIZAÇÃO DE EXAMES NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE PÚBLICA. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PEDIDO PROCEDENTE. 1 - A Lei Municipal impugnada, de iniciativa parlamentar, outorgou à Secretaria Municipal de Educação a implementação da realização de exames oftalmológicos e auditivos, pelo que se verifica, de plano, que a Lei questionada invade a competência do **Prefeito Municipal - a quem compete apresentar projeto de Lei relativo às atribuições das Secretarias Municipais -, interferindo, portanto, diretamente na atuação administrativa do Poder Executivo Municipal.** 2 - A Lei em comento também prevê o remanejamento ou criação de funções e atribuições de servidores públicos pertencentes aos quadros da Administração, na medida em que prevê, no art. 3º, que os exames previstos serão realizados com participação e acompanhamento de profissionais especializados da área de saúde do município. 3 - Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação dos poderes, ainda que por Lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. 4 - Procedência do pedido. (TJES; ADI 0004407-89.2019.8.08.0000; Tribunal Pleno; Rel. Des. Arthur José Neiva de Almeida; Julg. 18/07/2019; DJES 26/07/2019)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria com o disposto no art. 31, parágrafo único, II e IV da Carta Política Local, se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal.

Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 10/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II (*matéria administrativa*) e IV (*atribuições de secretaria e/ou seus órgãos*), da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização administrativa.

### 3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: *a) da observância à reserva legal; b) cumprimento a LRF; c) da proposta legislativa; e d) técnica legislativa.*

#### 3.2.1. Da observância à reserva legal

Conforme disposto no art. 48, IX, da Carta Política Federal, são de competência do Presidente da República, mediante sanção, as matérias que tratem de organização administrativa, como é o caso vertente, cuja atribuição pela aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos será de competência da Secretaria Municipal de Educação (PL 10, art. 4º).





### 3.2.2. Do cumprimento da LRF

No caso vertente, como não se trata de qualquer situação alusiva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa (LRF, art. 16, *caput*), o que afasta a imprescindibilidade da comprovação dos documentos previstos nos incisos I e II, e §2º, do art. 16 e art. 17, §§1º e 2º da LRF.

### 3.2.3. Da proposta legislativa

É importante anotar que a alimentação escolar é determinada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), configurando-se como uma das políticas públicas mais antigas do país. Entretanto, o programa era centralizado e os alimentos oferecidos aos estudantes eram, em sua maioria, industrializados, enlatados e pouco nutritivos.

Com vista a solucionar a ausência de nutrientes, variados e seguros, adveio a Lei nº 11.947/09, com vista a regulamentação da alimentação escolar, que passou a garantir produtos orgânicos e mais saudáveis para os pratos dos refeitórios escolares, cujo art. 2º, notadamente os incisos I, V e VI, têm as seguintes diretrizes:

*Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:*

*I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde,*

*V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;*

*VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.*

No que respeita a *alimentação saudável e adequada compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis*, já se encontrava anteriormente, no caso, no art. 1º da Lei 10.831/03, que prevê:

*Art. 1º Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de*





*produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.*

atendendo ainda quanto ao apoio ao desenvolvimento sustentável (inciso V, do art. 2º, da Lei 11.947/09).

No que concerne a agricultura familiar, inclusive de empreendedores familiares rurais prevista no inciso V, com remissão inserta no art. 5º do projeto de lei, estabeleceu a lei federal no art. 14 que *“do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres”* (PL, art. 7º, I e II), atendido ainda o disposto na Lei 11.326/06, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

O disposto no parágrafo único do art. 2º do projeto de lei, respeitante a certificação orgânica por Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade Orgânica (OPAC), vem atender ao disposto art. 3º da Lei 10.831/03.

Outro ponto importante do projeto de lei é quanto ao processo de transição entre a agricultura convencional para agroecologia (PL art. 6º), denominado *Transição Agroecológica*. Precitada transição, caracteriza-se por *um processo gradual orientado de transformação das bases produtivas e sociais para recuperar a fertilidade e o equilíbrio ecológico do agroecossistema, em acordo com os princípios da Agroecologia, devendo priorizar o desenvolvimento de sistemas agroalimentares locais e sustentáveis, considerando os aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos* (Decreto Federal 7.794/12, art. 2º, IV), que se dará através de um Protocolo de Intenções de Transição Agroecológica, tendo por objetivo *promover boas práticas agroambientais e o uso sustentável dos recursos naturais por agricultoras e agricultores, além de fomentar o incremento da produção, da oferta e do consumo de alimentos saudáveis e agrobiodiversos.*

Assim, o processo de transição agroecológico tem gradação prevista no art. 9º do projeto de lei, quando assim dispõe em seus incisos I a IV: *“art. 9º [...] I - 25% (vinte e cinco por cento), até o ano de 2026; II - 50% (cinquenta por cento), até o ano de 2028; III - 75% (setenta e cinco por cento), até o ano de 2030; IV- 100% (cem por cento), a partir de 2032.”*

O art. 10 do projeto de lei prevê a abertura de crédito adicional suplementar se necessário, fugindo do limite previsto no art. 40, da Lei 3.305/23 (LDO) c/c art. 4º, da Lei 3.365/12 (LOA), que não caracteriza uma ilegalidade, já neste caso trata-se de previsão específica; enquanto o art. 11 estabelece o prazo de vigência da lei *com a sua publicação*, denominada de *“faculdade impositiva”* da lei por Caio Mario<sup>11</sup> e de *“eficácia jurídica”* por outros juristas que, a rigor, é a exceção, posto que a regra é mediante prazo, lapso

<sup>11</sup> SILVA, Caio Mario da. *Instituições de Direito Civil*. v. 1. 20. ed. de acordo com o Código Civil de 2002. revista e atualizada por Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 115-122.





temporal denominado de *vacatio legis* (45 dias ou outro prazo), conforme disposto no art. 1º, do DL 4.657, de 04 de setembro de 1942, bem como na previsão do art. 8º, *caput*, da Lcp 95, de 26 de fevereiro de 1998.

### 3.2.4. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho<sup>12</sup>, "*A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.*" Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda<sup>13</sup>, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual "*não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito.*"

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

A um exame minudente do Projeto de Lei nº 10/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

## 4. CONCLUSÃO

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 10/2024.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 15 de abril de 2024

**PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO**

Procurador

Matrícula 000053

**LUANA DO AMARAL PETERLE**

Procuradora

Matrícula 1341

<sup>12</sup> *Técnica legislativa: legística formal*. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

<sup>13</sup> *Técnica legislativa*. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3600340033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 16/04/2024 10:53

Checksum: **8FC968AEC8F2C3D1BD83066F592E674C9FD878737793AD3E460962CEE4C3B03D**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 16/04/2024 10:53

Checksum: **C8353FB506DD7EF2AD613ECC0CB961840C4B165DC2872A37E31E68EA4DBFC5DC**

