



Câmara Municipal de Mococa
PODER LEGISLATIVO

PROTOCOLO

Número	Data	Rubrica
1087	12 JUN. 2017	

DESPACHO APROVADO

Sala das Sessões

12 JUN. 2017

Elisângela M. Maziero Breganoli
Presidente

EMENTA

REQUERIMENTO Nº. 360 /2017.

Solicita ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, a possibilidade de acatar a sugestão contida no Projeto de Lei que dispõe sobre a criação das "Hortas Escolares Comunitárias" no âmbito do município de Mococa e dá outras providências.

EXMA. SRA. PRESIDENTE:

REQUEIRO à Mesa, cumpridas as formalidades Regimentais da Casa e após a manifestação do Nobre Plenário, no sentido de ser oficiado ao Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Dr. Wanderley Fernandes Martins Junior, para que Sua Excelência, por meio do Departamento competente, informe a esta Casa de Leis, acerca da possibilidade de acatar a sugestão contida no Projeto de Lei nº.010/2016 – de minha autoria, que dispõe sobre a criação das "Hortas Escolares Comunitárias" no âmbito do município de Mococa e dá outras providências (*projeto em anexo*).

O presente projeto visa promover as ações de educação alimentar, mediante orientação didático-pedagógica, visando à elevação do nível de saúde da comunidade escolar, em especial as crianças e jovens da rede municipal de ensino, através de uma alimentação saudável, sem produtos químicos, de alto valor nutricional e de baixo custo.

Pelo exposto, aguardo estudos e manifestação acerca do tema em pauta.

Plenário Venerando Ribeiro da Silva, 12 de junho de 2017.

DR. EDUARDO RIBEIRO BARISON
Vereador/PV



Câmara Municipal de Mococa
PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 02		
CÂMARA MUNICIPAL		
- MOCOCA -		
PROTOCOLO		
NÚMERO	DATA	RUBRICA
246	23/2/16	J.

Fls 1

PROJETO DE LEI nº 010, de 23 de fevereiro de 2016.

"Ficam criadas as "Hortas Escolares Comunitárias" no âmbito do Município de Mococa, e da outras providências.

FAÇO SABER, que a Câmara Municipal de Mococa, em Sessão realizada no dia ____ de ____ de 2016, aprovou Projeto de Lei nº ____/2016, de autoria do Vereador Eduardo Ribeiro Barison, e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam criadas as "Hortas Escolares Comunitárias", junto às escolas da rede" municipal de ensino, bem como nas entidades educacionais conveniadas no âmbito do Município de Mococa.

Parágrafo único. Excluem-se do previsto no caput as creches.

Art. 2º Os vegetais colhidos na horta serão consumidos prioritariamente pelos alunos regularmente matriculados e, em caso de excedente, pelo corpo docente e servidores auxiliares, ou distribuídos para a comunidade do entorno.

§ 1º A Horta Escolar será de interesse comunitário e será gerenciada conjuntamente pela Diretoria da Escola, pelos conselhos escolares e pela respectiva Associação de Pais e Mestres.

§ 2º Além das espécies de plantas alimentícias poderão ser plantadas nas Hortas Escolares espécies medicinais.

Art. 3º O Poder Executivo poderá oferecer apoio técnico para o plantio e cuidados com as hortas.



Câmara Municipal de Mococa
PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 03
Proc. 026/1 2016

Fls 2

PROJETO DE LEI nº 010, de 23 de fevereiro de 2016.

Parágrafo único. Se de pequena monta, as despesas com a manutenção e plantio das "Hortas Escolares Comunitárias".

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário e de acordo com as prerrogativas totais do Poder Executivo.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Venerando Ribeiro da Silva, 23 de fevereiro de 2016.


Eduardo Ribeiro Barison
Vereador/PV



Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

Fls. 3

PROJETO DE LEI nº 010, de 23 de fevereiro de 2016.

JUSTIFICATIVA –

O presente projeto visa promover as ações de educação alimentar, mediante orientação didático-pedagógica, visando à elevação do nível de saúde da comunidade escolar, em especial as crianças e jovens da rede municipal de ensino, através de uma alimentação saudável, sem produtos químicos, de alto valor nutricional e de baixo custo.

Com o crescente estudo relacionado a alimentos, a saúde e a qualidade de vida, o Projeto "Horta Escolar Comunitária" vem de encontro aos anseios das crianças e da escola no sentido de transmitir a importância dos alimentos produzidos em horta comunitária, sem produtos químicos, agrotóxicos e principalmente o fazer coletivo, tão fundamental para desenvolver o relacionamento interpessoal das pessoas e aprender viver e trabalhar as adversidades juntos.

Tendo em vista que a medida proposta reveste-se de elevado interesse público e, por objetivar ampliar o acesso dos alunos da rede pública a uma alimentação saudável, sem produtos químicos ou agrotóxicos, espero contar com o voto favorável dos nobres Pares à presente propositura.

Plenário Venerando Ribeiro da Silva, 23 de fevereiro de 2016.

Eduardo Ribeiro Barison
Vereador/PV



Fls. nº 08

Proc. 226 1 2016

Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO Nº 10/2016

REFERÊNCIAS:	<i>Projeto de Lei nº 10/2016. Iniciativa parlamentar. Serviços municipais. "Hortas Escolares Comunitárias". Reserva de administração. Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal. Abuso no poder de legislar. Considerações.</i>
INTERESSADOS:	<i>Vereador Eduardo Ribeiro Barison (autor) Vereador Aloysio Taliberti Filho (relator).</i>

Instado a manifestar-se acerca da propositura em epígrafe, este Procurador Jurídico, sucintamente, o faz na forma que segue:

Não obstante a louvável intenção do nobre Edil, o projeto encontra-se eivado do chamado *vício de iniciativa*, uma vez que – tratando-se da alteração de serviço público afeto à Secretaria/Departamento Municipal de Educação (programa educativo nas escolas) – a matéria é privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor dos **artigos 35, IV (serviços públicos e pessoal da Administração); art. 63, III (iniciativa do Prefeito) e VI (estrutura e funcionamento da Administração), 191 e seguintes (Educação)** da Lei Orgânica Municipal.

Em outras palavras, não pode o Vereador criar despesas e obrigações a órgãos subordinados ao Poder Executivo Municipal – tal como ocorre no artigo 2º, por exemplo – sob pena de **violação ao princípio de separação dos Poderes (art. 2º da CR)**.

Nesse sentido:

A lei criada por iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder executivo, e que prevê despesa sem explicitar a respectiva fonte de custeio, evidencia vício de iniciativa caracterizador de sua inconstitucionalidade, não a convalidando a sanção pelo Prefeito Municipal. (TJ-SP - ADI: 01799955620128260000 SP



Câmara Municipal de Mococa

PODER LEGISLATIVO

0179995-56.2012.8.26.0000, Relator: Itamar Gaino, Data de Julgamento: 12/12/2012, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/02/2013)

Ademais, verifico que a **Lei Municipal nº 3.103, de 23 de maio de 2000**, em vigor, trata de matéria idêntica à do projeto, bastando apenas ser implementada.

Nesse sentido ensina Carlos Ari Sundfeld¹:

A atividade legislativa está sujeita a limites jurídicos; não é, destarte, uma operação livre. O Legislativo não é um Poder soberano, mas, como os demais, um poder subordinado à ordem jurídica [...]. O legislador nunca é totalmente livre, ainda quando a Constituição nada tenha disposto sobre o assunto a ser regulado. Onde assistir-lhe a competência para legislar, não há liberdade para fazê-lo. E a competência é, por natureza, um poder dirigido a finalidades estranhas ao agente, a ser destarte exercido 'quando e com as modalidades requeridas pelos correspondentes interesses públicos que deverão ser tutelados', na precisa lição de Paolo Biscaretti di Ruffia.

Assim, parece-me que o projeto, a par do obstáculo formal (vício de iniciativa), também esbarra na questão do abuso no poder de legislar (visto que já dispomos de lei tratando do assunto), isto é, o desvio do poder legislativo (normas e mais normas esvaziadas em sua aplicabilidade).

S.M.J., é o parecer.

Mococa, 25 de abril de 2016.


Donato César A. Teixeira
Procurador Jurídico
OAB/SP 238.618

¹ SUNFELD, Carlos Ari. Inconstitucionalidade por desvio de poder legislativo. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1994, n. 8, p. 131.

PARECER

Nº do Parecer: 1034/04

Interessada: Câmara Municipal de XXX - XX

*RETIRADO DO BANCOS DE
DADOS DO IBAM EM
25/4/2016.*



Donato César A. Teixeira
Procurador Jurídico
OAB/SP 238.618

- Ação Municipal. Apresentação, pelo Legislativo, de Projetos de Lei: (i) n.º 75/04, que cria o programa municipal de hortas comunitárias; (ii) n.º 78/04, que institui o projeto "Limpeza Urbana Comunitária"; (iv) n.º 86/04, que dispõe sobre o sistema de assistência à criança e ao adolescente; (v) e, n.º 94/04, que institui campanha anual de orientação e esclarecimento sobre o funcionamento da previdência social para as donas de casa. Inconstitucionalidade formal das proposições. Impossibilidade do Legislativo estatuir programas ou projetos ou, ainda, campanhas, impor obrigações aos órgãos subordinados ao Chefe do Executivo e assinar-lhe prazo para regular lei, sob pena de macular o princípio da separação de funções do Poder (art. 2º da CF/88). Projeto de lei n.º 86/04, que, ao repetir matéria constante no ECA, desatende ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da CF/88). Comentários.

CONSULTA:

O Dr. XXX, Assessor Jurídico da Câmara Municipal de XXX, no Estado do XXX, vem a este Instituto solicitar parecer sobre a constitucionalidade e legalidade dos projetos de lei, de iniciativa do Legislativo, arrolados abaixo:

1. Projeto de lei n.º 75/04, que cria o programa municipal de hortas
2. Projeto de lei n.º 78/04, que institui o projeto "Limpeza Urbana
3. Projeto de lei n.º 86/04, que dispõe sobre o sistema de assistência à
4. Projeto de lei n.º 94/04, que institui a campanha anual de orientação e esclarecimento sobre o funcionamento da previdência social para donas- de- casa.

A consulta vem documentada.

RESPOSTA:

1. PROJETO DE LEI N.º 75/04

O Executivo, observando o princípio da legalidade, nos limites de sua função típica, gerencia a máquina estatal e desenvolve programas de governo, quaisquer que sejam, de forma exclusiva, sem a oitiva do Parlamento¹. A Câmara Municipal, portanto, não está autorizada a realizá-los, sob pena de invadir a seara de atuação típica do Prefeito, maculando, assim, o princípio da separação de funções do Poder (art. 2º, da CF/88)².

Além disto, o legislador constituinte, atento ao princípio suscitado, não permitiu ao Legislativo criar obrigações para o Executivo, nem interferir, ainda que indiretamente, na organização e estruturação da máquina administrativa, sob pena de inobservar os princípios informadores do processo legislativo, previstos nos arts. 60 a 69 da Carta Federal, entre os quais o art. 61, § 1º, II, e, que prevê ser de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local a iniciativa das leis que versem sobre criação, estruturação e **atribuições dos órgãos da Administração**³.

Vale lembrar, que os princípios e regras constitucionais são limites objetivos à autonomia municipal, e devem ser observados pelos agentes políticos municipais, por força da simetria das formas (art. 29, *caput*, parte final da CF/88), quando da realização de leis locais.

Mas não é só. O Legislativo não pode instituir prazo para o Executivo regulamentar lei, através de decreto. Isto se explica porque regulamentação de lei, se dá por decreto, instrumento de natureza administrativa da competência exclusiva do Prefeito, enquadrando-se no exercício da sua função típica, não autorizando, portanto, disciplinamento por parte da Edilidade⁴.

Outrossim, o Projeto de Lei n.º 75/04 resta gravado de inconstitucionalidade formal, pois a Câmara Municipal invadiu seara da função típica do Prefeito, além de lhe atribuir obrigações.

¹ A respeito das funções típicas e atípicas do Poder Executivo, vale conferir: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 8ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1992. p. 471.

² Sobre o assunto, ver: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 271.

³ Ver: STF - Pleno - ADIn. n.º 872-2/RS - Medida Cautelar - Rel. ac. un. - DJU 06.08.93, p.14.092.

⁴ Neste sentido, ver: STF - ADIn. n.º 56-4/RS - Min. Moreira Alves - j. 02.10.97 - DJU 16.05.2000, p. 1.

2. PROJETO DE LEI N.º 78/04

O legislador constituinte outorgou ao Município competência comum administrativa para empregar os meios necessários à proteção do meio ambiente, combatendo toda forma de poluição (art. 23 inc. VI da CF/88). Contudo, a Carta Magna, em seu art. 24, inc. VI, conferiu às demais unidades da Federação competência legislativa concorrente para dispor sobre a proteção do meio ambiente

A doutrina⁵ e a jurisprudência⁶ reconhecem que o Município, no exercício de sua competência legislativa suplementar, no âmbito de seu interesse local (art. 30, inc. I e II da CF/88), pode dispor sobre matéria ambiental, observada a legislação federal e estadual existentes.

Daí porque, a Municipalidade está autorizada a instituir, da forma que seja mais adequada ao interesse público local, gestão de resíduos sólidos, que se traduz no desenvolvimento de políticas públicas, instrumentos e meios sobre a problemática do lixo. A partir disto, em conformidade com arranjo da gestão respectiva, pode-se proceder o gerenciamento de resíduos sólidos, que, por sua vez, se refere aos aspectos operacionais e tecnológicos da questão, envolvendo, dentre outras coisas, o próprio serviço de limpeza urbana e suas etapas⁷.

A proposição subexame abre espaço, no âmbito do Município, para a implantação da gestão e, por via de consequência, do gerenciamento participativo de resíduos sólidos, em que os munícipes, cientes da problemática do lixo em suas vidas, são chamados a participar da elaboração de políticas públicas acerca do tema, bem como da criação e execução do serviço supramencionado⁸.

Frise-se que o serviço de limpeza urbana, que pode ser prestado em ⁹, se encaixa na competência genérica explícita do Município (art. 30, inc. V da CF/88), que é responsável pela edição de regras legais acerca da sua criação e, por conseguinte, execução, seja de forma direta ou indireta, observada a legislação nacional e estadual em vigor. Estas normas podem ser objeto de projeto de lei apresentado pelo Legislativo ou Executivo, pois a iniciativa para deflagrar o processo legislativo sobre o tema em comento é comum.

Cabe-nos ressaltar, em rápida passagem, que o Egrégio Supremo Tribunal Federal já decidiu que o comando contido no art. 61, b

⁵ Ver: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 12ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 539

⁶ A respeito, vale conferir: STF – Informativo do STF n.º347. Brasília: STF, 10 a 14 de maio de 2004 p. 2, in: www.stf.gov.br.

⁷ LIMA, José Dantas de. *Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil*. Paraíba, p. 21.

⁸ *Idem*, p. 24.

⁹ Ver: ZVEIBIL, Victor Zular (coord.). *Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p. 11.

da Carta Magna, que atribui competência privativa para o Chefe do Executivo dispor sobre o serviço público, só se aplica à União, pois a respectiva norma diz respeito

Apesar da competência do Município para dispor sobre o assunto subexame, bem como da iniciativa comum para deflagrar o processo legislativo, o Projeto de Lei n.º 78/04 apresenta vício quanto à sua forma, porque a expressão programa de governo é sinônima de projeto de governo¹¹ e, como mencionado na análise da proposição anterior, é vedado ao Legislativo criá-lo, sob pena de macular o princípio estabelecido no art. 2º da Lei Maior.

Ademais, os arts. 3º, 4º, 5º e 6º restam gravados de inconstitucionalidade formal, uma vez que, já afirmado, a Casa de Leis está impedida de impor obrigações aos órgãos subordinados ao Chefe do Executivo, bem como assinar-lhe prazo para regulamentar lei.

3. PROJETO DE LEI N.º 86/04

O legislador constituinte outorgou à União, Estados e Distrito Federal competência legislativa concorrente para dispor sobre proteção à infância e à juventude, nos termos do art. 24, inc. XV. Sendo assim, cumpre à União editar normas gerais sobre a matéria, e aos Estados e Distrito Federal a disciplinarem no âmbito de seus interesses peculiares. Se a União for omissa, as demais unidades da Federação competentes poderão legislar de forma plena, até que sobrevenha lei federal suspendendo a eficácia das leis estaduais e distrital (§1º a §4º).

Caso não exerçam a competência constitucional suscitada, nada impede que o Município, no âmbito do seu interesse local, discipline acerca da proteção à infância e à juventude. De outra feita, se as unidades da Federação já desempenharam suas competências, o Município, de forma suplementar, observados os diplomas legais já editados, poderá dispor à respeito (art. 30, inc. I e II da CF/88).

Não devemos esquecer que a Constituição estatui, no seu art. 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar direitos às crianças e aos adolescentes¹². Esse comando constitucional programático¹³, estatui metas e

¹⁰ Ver, neste esteio: STF – Tribunal Pleno – ADInMC. n.º 2.392/ES – Rel. Min. Moreira Alves, j. 28.03.2001, in: www.stf.gov.br.

¹¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda (coord.). *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, 2ª ed. rev. e ampl., 24ª impressão. São Paulo: Nova Fronteira, 1993, p. 1.399.

¹² CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, 2ª ed. vol. VIII. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p.4.531/32.

¹³ Sobre a efetividade das normas constitucionais, ver: BARROSO, Luís Roberto. "A Efetividade das Normas Constitucionais Revisitada" (Artigo). In: *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro*, n.º 48. Rio de Janeiro: CEJUR, 1995. p. 60.

diretrizes, sem dispor sobre os meios necessários para que sejam alcançadas. Cumpre ao legislador, portanto, integrar a eficácia do dispositivo, por meio de norma infraconstitucional, e à sociedade civil se mobilizar para reivindicar uma atuação positiva do Poder Público.

No caso em exame, a União, no exercício de sua competência constitucional, editou a Lei n.º 8.069/090, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

As interpretações dos arts. 90 a 94 da lei suscitada, leva ao entendimento de que as entidades de atendimento à criança e ao adolescente, que podem ser governamentais e não-governamentais, sendo aquelas mantidas pelo Poder Público e estas por particulares, são responsáveis pela manutenção de suas próprias unidades, bem como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos em vários regimes, os quais serão especificados junto aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁴.

Remarque-se, ainda, que as entidades de atendimento, que desenvolverem projetos voltados para os regimes de abrigo e de internação, deverão observar as diretrizes estatuídas pelo próprio ECA¹⁵.

Destarte, o Projeto de Lei n.º 86/04 apresenta vício quanto à sua forma, vez que a Câmara Municipal, ao inobservar a competência legislativa da União - que foi amplamente esgotada -, feriu o princípio da eficiência previsto no art. 37, caput, da CF/88 aplicável, também à elaboração legislativa. Isto porque, mostra-se desnecessário movimentar a máquina administrativa local e gastar escassos recursos públicos municipais, visando a edição de normas, que já foram publicadas por outras esferas de Governo, sem gerar qualquer efeito inovador no ordenamento jurídico.

Por fim, os arts. 2º, 5º e 9º restam maculados de inconstitucionalidade formal, porque o Legislativo não pode criar atribuições ao Executivo, nem sequer assinar prazo ao Chefe desse Poder para regulamentar lei.

4. PROJETO DE LEI N.º 94/04

Conforme mencionado na análise da primeira proposição, cumpre ao Executivo, no exercício de sua função constitucional típica, gerenciar a máquina administrativa, desenvolvendo programas de governo, de qualquer natureza, para este fim. Em virtude do conceito da expressão programa de governo¹⁶ e da abrangência da função institucional desse Poder, é possível sustentar-se que

¹⁴ NOGUEIRA, Paulo Lúcio. *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado: Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990*, 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 131.

¹⁵ *Idem*, p. 137.

¹⁶ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda (coord.). *Novo Dicionário da Língua ... op. cit.*, p. 1.399.

campanhas, sejam de que aspecto forem, constituem concretizações dos programas respectivos.

Logo, o Projeto de Lei n.º 94/04 apresenta vício quanto à sua forma, uma vez que o Legislativo, como mencionado, não pode elaborá-las, sob pena de ferir o princípio estabelecido no art. 2º da Carta Magna.

O art. 3º também está gravado de inconstitucionalidade formal, pois, como já suscitado, é vedado à Edilidade impor atribuições aos órgãos subordinados ao Chefe do Executivo.

É o parecer, s.m.j.

Marcos Paulo Marques Araújo
Assessor Jurídico

Aprovo o parecer.

Rachel Farhi
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 29 de julho de 2004.

MPMA\prl.
H:\AREA\CJ\MT\2004\SORCAM01.DOC