

PARECER Nº 1008/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 20405/2024

Autoria: Vereador Dídimo Vovô

Assunto: Projeto de Lei que: “**DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE MERENDA ESCOLAR AOS PROFESSORES E DEMAIS PROFISSIONAIS DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, EM EFETIVO EXERCÍCIO NAS UNIDADES DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**”

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, acima epigrafado, que objetiva assegurar aos professores e profissionais da educação da rede municipal de ensino de Cuiabá-MT o direito à alimentação oferecida aos alunos. A propositura estabelece que a garantia não implica em acréscimo nem decréscimo de direitos remuneratórios ou indenizatórios aos servidores, bem como dispõe sobre a prioridade da alimentação aos alunos.

O Vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua Justificativa (fls. 02/03), aduz que:

“Ilustres pares, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em parecer técnico considerou o consumo da alimentação oferecida no âmbito dos programas de alimentação escolar, por parte dos professores e demais servidores, em efetivo exercício na rede pública de ensino, como prática educativa e de integração comunitária.

Vale lembrar, que atualmente a alimentação escolar é ofertada aos alunos e restringidas aos profissionais que atuam na rede municipal de ensino, mesmo que sobre alimento esses profissionais não podem consumir.

O presente projeto, visa reconhecer o direito do professor e os demais profissionais envolvidos no processo escolar, sendo fundamentais tanto no momento da alimentação dos alunos quanto para integração,



além da aquisição de conhecimento.”.

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “*O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo*”.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto havendo mácula ou vício no processo legislativo.

A priori, verifica-se que **há uma invasão no mérito administrativo do gestor municipal**, qual seja, o Prefeito. Vejamos as disposições da **Lei Orgânica de Cuiabá**:



Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

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

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, *dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública, sem exceder as verbas orçamentárias.*

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;



(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Diante do exposto, não há dúvidas que tratar de **Serviço Público de Educação Municipal é matéria de competência e conhecimento do Poder Executivo**, não cabendo iniciativa legislativa do Vereador.

No caso em apreço a medida ainda poderia implicar em aumento de despesa para a Administração Pública, porém não foi demonstrado qualquer estudo de viabilidade técnica ou de impacto orçamentário e financeiro.

Assim, cabe ao Prefeito exercer tarefas específicas de atividade de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Dessa forma, esta Comissão entende que **a propositura interfere e estabelece nova atribuição à administração municipal, matéria que compete ao gestor municipal.**

Nesse sentido, imperativo se faz respeitar o Princípio da Separação dos Poderes. A propósito, dispõe a Constituição do Estado de Mato Grosso:



Art. 9º São Poderes do Estado, independentes, democráticos, harmônicos entre si e sujeitos aos princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. É vedada a qualquer dos Poderes a delegação de competência.

(...)

Art. 190. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

I - matéria orçamentária e tributária;

II – servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuição de órgãos de Administração Pública municipal;

De outro lado, a concessão da **merenda escolar** para os alunos da Rede Pública é definida por legislação federal quanto à destinação dos **recursos do FUNDEB**.

O autor não juntou quaisquer documentos de que o Município de Cuiabá tem recursos suficientes para atender os alunos da rede municipal e ainda o contingente de professores, deixando de dar causa à proposta apresentada.

Também não juntou qualquer manifestação do Conselho Municipal de Educação nesse sentido.

Não há dúvida de que a proposta onera cada unidade escolar desviando a finalidade para a qual foram criados os recursos de origem federal.

Diante do exposto e para trazer a prática forense a respeito da matéria, colacionamos os seguintes julgados **com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei.**



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 11.867/2019, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE A PERMISSÃO PARA QUE PROFESSORES, AUXILIARES DE EDUCAÇÃO E FUNCIONÁRIOS DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO MUNICIPAL CONSUMAM O EXCEDENTE DA MERENDA ESCOLAR - INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – AÇÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20384008820198260000 SP 2038400-88.2019.8.26.0000, Relator: Ferraz de Arruda, Data de Julgamento: 31/07/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/08/2019)

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.177, de 24 de outubro de 2019, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que assegurou aos professores e funcionários da rede municipal de ensino o fornecimento de 'merenda escolar' para consumo próprio - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo fornecer 'merenda escolar' o corpo funcional da rede municipal de ensino, **caracterizando nítida ingerência sobre a forma de administração escolar - Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo** – Situação, ainda, que a Lei Federal 13.987/2020 determinou que os gêneros alimentícios adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em função do fechamento das escolas por causa do COVID-19, fossem direcionados aos pais e responsáveis dos alunos da unidade escolar, como forma de atenuação da vulnerabilidade social – REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 90 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Atribuição de efeitos 'ex nunc', na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99, para evitar**



eventual repetição de valores pelos funcionários que chegaram a receber a alimentação in natura - **Ação julgada procedente, com modulação.*** (TJ-SP - ADI: 22007395720208260000 SP 2200739-57.2020.8.26.0000, Relator: Jacob Valente, Data de Julgamento: 28/04/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/05/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeçerica da Serra, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre autorizar a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar assim como autoriza a distribuição de cereal (similar a Sucrilhos) com leite aos alunos da rede pública municipal" – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A inclusão de novos alimentos no cardápio da merenda escolar, atribuindo obrigações à Secretaria de Educação e ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, vinculados ao Poder Executivo, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeçerica da Serra – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 22792174520218260000 SP 2279217-45.2021.8.26.0000, Relator: Elcio Trujillo, Data de Julgamento: 01/06/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/06/2022)

Conforme vimos, quanto ao projeto de lei em comento é **patente sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois acaba por praticar verdadeiro ato de gestão e ingerência sobre a administração municipal, algo da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal. Ademais, fere o princípio da separação entre os poderes.**

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.



2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto **não** atende às exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

III - CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.*

IV - VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 7 de novembro de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390036003900350034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 07/11/2024 15:01

Checksum: **65C13B66DBD0A9E29EA0F5E785D9B85A3B0AB9DF2DAA13E501A534ABE6D04EB9**

