



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

## **PARECER JURÍDICO**

### **PROJETO DE LEI Nº 26/2020**

**EMENTA: INSTITUI O “PROGRAMA DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO” E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

**Autoria: Vereador José Guilherme Trombetti  
Manoel**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei que institui o Programa de Sustentabilidade Ambiental na Rede Municipal de Ensino, consistente em um conjunto de atividades destinadas a implementar a educação ambiental na rede pública municipal e a conscientizar a comunidade escolar sobre os problemas ambientais da cidade.

Dispõe ainda, que o programa não tem caráter de obrigatoriedade, cabendo a cada escola avaliar junto com o Conselho Municipal de Educação as possibilidades de execução. Por sua vez, caberá ao Poder Executivo autorizar a Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente auxiliar as unidades escolares para a realização do programa.

Passa-se à análise.

## **FUNDAMENTAÇÃO**

### **a) Do vício de iniciativa e invasão de competência:**

A proposição institui programa a ser organizado pelas escolas da rede municipal e incentivado pela Secretaria Municipal de Educação e pela Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, que deverão garantir as



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

condições necessárias à realização dos projetos elaborados pelas escolas que aderirem ao programa.

A Lei não é clara quanto a quem deverá organizar, de fato, o programa. Em seu artigo 3º, dispõe que as escolas da rede municipal deverão organizá-lo, contudo, posteriormente, afirma que as escolas poderão aderi-lo, o que pressupõe um programa preestabelecido.

Vejamos:

Art. 3º. O Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal da Educação e Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, **deverá incentivar as escolas da rede municipal a organizarem o Programa Sustentabilidade Ambiental, garantindo as condições necessárias à realização dos projetos elaborados pelas escolas que aderirem ao referido programa.**

Por sua vez, o artigo 5º reforça que o programa tem caráter de adesão:

Art. 5º. O programa **não tem caráter de obrigatoriedade, mas de adesão.** Cabe a cada escola avaliar junto com o Conselho Municipal de Educação as possibilidades de execução do programa e os meios de concretizá-lo.

Em que pese a falta de clareza da norma, certo é que a proposição, quando diz que o Poder Público Municipal, por meio das Secretarias já mencionadas, "**deverá incentivar** as escolas da rede municipal a organizarem o Programa de Sustentabilidade Ambiental, **garantindo as condições necessárias à realização dos projetos**", cria atribuição para a Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente, que são órgãos do Poder Executivo.

Por sua vez, o Artigo 6º dispõe da seguinte forma:

**Art. 6º. Caberá ao Executivo autorizar a Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente** auxiliar as unidades escolares, no que for necessário, para a realização do programa de Sustentabilidade Ambiental.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

O referido artigo, de forma não muito clara, **parece deixar a cargo do Poder Executivo autorizar que a Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente preste auxílio para a realização do programa, de forma contrária ao estabelecido no artigo 3º, que estabelece dever de incentivo e de garantia de condições necessárias**, a ser suportado tanto pela Secretaria Municipal da Educação, quanto pela Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente.

Ainda que o artigo 6º tenha pretendido retirar o caráter de obrigatoriedade da participação da Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente, não o fez de forma clara. Ademais, não retirou a obrigatoriedade da participação da Secretaria Municipal de Educação.

Soma-se a isso, o fato de que não compete ao Poder Legislativo autorizar que o Poder Executivo disponha sobre as atribuições de seus órgãos. Quanto às **leis autorizativas**, sustenta o Professor Sérgio Resende de Barros, em trabalho publicado na Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino (Bauru, n. 29, ago/nov. 2000, pp. 259-267):

*Autorizativa é a "lei" que – por não poder determinar – limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.*

(...)

*Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. **A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.***



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

(...)

*Em suma, as "leis" autorizativas são inconstitucionais:*

*a) por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo;*

*b) por usurparem a competência material do Poder Executivo, disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar;*

***c) por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes, tradicional e atual na ordenação constitucional brasileira."***

Quanto à matéria, também já se posicionou o Supremo Tribunal Federal em 1º de agosto de 2018:

**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 (ADI 4.724/AP, Min. Rel. Celso de Mello).**



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

Dessa forma, não obstante o disposto no artigo 6º, pode-se afirmar que, de acordo com os artigos 2º e 4º, o Programa consiste em organizar nas escolas municipais um **conjunto de atividades com o objetivo de implementar a educação ambiental na rede pública municipal, por meio da realização de palestras, oficinas e ações em defesa do meio ambiente** no espaço interno das escolas e na região, **ficando a cargo das Secretarias Municipais já mencionadas o incentivo e a garantia das condições para que o programa seja implementado.**

Diante do exposto, a proposição, iniciada por Vereador, trata de matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito, apresentando ilegalidade por afronta à Lei Orgânica:

**Art. 39.** São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

**II – criação, estruturação, transformação, extinção e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

(...)

**V – organização administrativa e serviços públicos;**

Além disso, é inconstitucional por contrariar a reserva de iniciativa prevista no Artigo 61 da Constituição Federal e na Constituição do Estado do Paraná, a qual dispõe que:

**Art. 66.** Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

(...)

**IV – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.**

Verifica-se, ainda, inconstitucionalidade material, já que a presente proposição resulta em invasão em competência do Poder Executivo Municipal, contrariando a Separação dos Poderes prevista na Constituição Federal e na Constituição Estadual, a qual dispõe que:



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

**Art. 7º.** São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**Parágrafo único.** Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições, sendo que **quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.**

É como tem entendido o Supremo Tribunal

Federal:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE.** PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (RE 653.041-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe 09.8.2016)

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. **CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA Nº 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 16.4.2012. 1. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário 2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido." (ARE 768.450-AgR, da minha lavra, 1ª Turma, DJe 18.12.2015)

## **c) Da ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro:**

Além do vício de iniciativa que, por si só, já macula a presente proposição, verifica-se que, **ao dispor que a Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente deverão garantir as condições necessárias à realização dos projetos, o presente Projeto de Lei implica a criação de despesa,** sem que tenha sido apresentado estudo de impacto orçamentário e financeiro, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe o seguinte:

**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

Por sua vez, a Constituição Federal, no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tem a seguinte redação:

**Art. 113.** A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A aplicabilidade deste Artigo aos Estados e Municípios foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal no final de 2019, no julgamento da ADIN 5816:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. **3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova**



# Câmara Municipal de Cambé

Estado do Paraná

---

**redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF – Tribunal Pleno – ADI 5816/RO - Relator: Ministro Alexandre de Moraes - Julgamento em 05/11/2019).

## CONCLUSÃO

Feitas estas considerações, opina-se pelo vício de legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 26/2020.

Este é o parecer.

Cambé, 16 de julho de 2020.

*(Assinado digitalmente)*

**Ayume Ueno Zanini**

**OAB/PR 62.277**

*(Assinado digitalmente)*

**Jackson Romeu Ariukudo**

**OAB/PR 30.917**