



Número do Processo: 167/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. CRIAÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. OBSERVÂNCIA DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA. OBSERVÂNCIA DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. CONSTITUCIONALIDADE, DESDE QUE NA FORMA DA EMENDA APRESENTADA.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Vereador Lisieux José Borges que “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Antes de prosseguirmos, é importante dizer que a análise que será feita é baseada na propositura com sua redação modificada pela emenda modificativa que segue anexa. Feita a observação, passa-se a expor os motivos que levaram à conclusão favorável da proposta.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA PROPOSITURA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, inciso VIII, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar.

Sendo assim, a proposição é materialmente constitucional, afinal o assunto nela tratado, além de não afrontar qualquer preceito ou princípio da Carta Magna, visa a dar concretude a seus mandamentos, já que o Poder Público deve atuar para proteger aqueles que trabalham no campo.

2.2 – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DA MATÉRIA



Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, “a repartição constitucional de competências é a técnica utilizada para distribuir entre as pessoas políticas de um Estado do tipo federativo as diferentes atividades de que ele é incumbido” (Direito Administrativo Descomplicado, 25. ed., 2017, p. 832). Isso, é claro, com o intuito de gerar um certo grau de equilíbrio entre as diferentes entidades que compõem a República brasileira.

Buscando a forma como a matéria discutida é tratada no texto constitucional, percebemos que ela não consta no rol de competência privativa federal (art. 22 da Constituição Federal) e não há norma alguma aduzindo que se trata de competência privativa estadual.

Por outro lado, o art. 30, I e II da Carta Magna, determina que os Municípios podem legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber. Ora, a criação de uma campanha anual que tem por objetivo alcançar aqueles que se dedicam à agricultura familiar, se amolda a esses dispositivos constitucionais.

Sendo assim, a propositura pode versar sobre o tema, pois inexistente a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, que é aquela que incide quando um ente federativo não observa a competência de outro ente para criar normas acerca de uma matéria.

2.3 – DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO SOBRE A MATÉRIA

O processo legislativo, segundo Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado, 21. ed., 2017, p. 613), “consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente previstas, para a elaboração das espécies normativas, regras estas a serem criteriosamente observadas pelos ‘atores’ envolvidos no processo”. O mesmo doutrinador divide-o em 3 fases, quais sejam: iniciativa, constitutiva e complementar.

O que nos importa aqui é a primeira delas. Existe, em nosso ordenamento jurídico, algumas hipóteses de deflagração do processo legislativo, como a geral, em que a Constituição Federal atribui competência a uma gama de pessoas e órgãos (conforme preceitua o artigo 61); e a privativa, que é aquela em que somente determinada autoridade, de forma exclusiva, pode iniciar o processo legislativo.

Não é o caso do Projeto, pois a nossa Lei Maior, em seu art. 61, §1º, não determina que o assunto seja oferecido pelo Chefe do Poder Executivo. Este dispositivo deve ser observado por todos os entes em homenagem ao princípio da simetria (ou seja, os temas ali



CÂMARA MUNICIPAL DE ANÁPOLIS

elencados deverão ser iniciados não só pelo Presidente da República, mas também pelos Governadores e Prefeitos).

Além disso, a Lei Orgânica de Anápolis não exige que o processo legislativo versando sobre a matéria seja deflagrada pelo Prefeito (art. 54). Todo o exposto nesse tópico significa que não incide na proposta a inconstitucionalidade formal subjetiva, pois a competência para iniciá-la é concorrente entre esta autoridade e a Câmara dos Vereadores.

2.4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma escolhida, qual seja, Projeto de Lei Ordinária, é correta, pois não há necessidade de mudança na Lei Orgânica do Município (art. 48 desse Diploma Legal), não houve delegação legislativa (art. 51) e o tema não se apresenta entre aqueles que devem ser regulados por Lei Complementar (art. 49), nem por Decreto Legislativo (art. 62) e nem por Resolução (art. 64).

Por fim, o Regimento Interno desta Casa explica que propositura de Lei é a proposição que tem o objetivo de regular todo e qualquer matéria de competência do Município, apresentado em 2 (dois) turnos de votação e sujeito à sanção do Prefeito (art. 98).

3 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, tendo em vista que foram observadas as disposições da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica do Município de Anápolis e do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores, opina-se **FAVORAVELMENTE** à regular tramitação da proposta aqui discutida, **DESDE QUE NA FORMA DA EMENDA APRESENTADA**.

É o parecer.

Anápolis, 12 de agosto de 2021.

Vereador(a) Relator(a)

IBRG/PARECER N° 347/12-6-2021



Processo: 167/21.

Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo art. 116 e art. 117, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Anápolis, apresenta

EMENDA MODIFICATIVA

a fim de alterar o *caput* do art. 1º da propositura que tramita por meio do processo de número supramencionado, cuja redação passará a ser a seguinte:

Art. 1º Dispõe sobre a “Semana Municipal da Agricultura Familiar”, a ser celebrada, anualmente, na semana que compreender o dia 24 (vinte e quatro) de julho, dia em que foi publicada a Lei nº 11.326/2006, que “estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”.

Sala das Reuniões das Comissões, *12* de *agosto* de 2021.



Numero do Processo: 167/21

EMENTA:

Voto em separado contrário ao parecer do relator (art. 53, § 3º, do Regimento Interno). Pela inconstitucionalidade do projeto de lei.

VOTO CONTRÁRIO AO PARECER DO RELATOR

I - RELATÓRIO

A Vereadora JEAN CARLOS, nomeada relator, emitiu voto favorável à regular tramitação de projeto de lei de autoria do nobre vereador LISIEUX JOSE BORGES dispendo sobre a "*criação da Semana Municipal de Agricultura Familiar no Município de Anápolis e da outras providencias*".

Visando um análise mais detalhada, mediante pedido de vistas e, nos exatos termos do que dispõe o art. 53, § 3º, do Regimento Interno, apresentamos voto em separado contrário ao parecer do relator.

Este é o relatório, passo à motivar minha decisão.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Não obstante a brilhante intenção do autor, e ao fato do Projeto de Lei atender plenamente à boa técnica legislativa, a matéria tratada não é de



competência dos membros desta Casa iniciar, eis que a propositura alcança iniciativa reservada ao Chefe do Poder executivo.

Pois bem!

Ao dispor acerca da matéria, o legislador exorbita de sua competência, deflagrando notória invasão em seara cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, sendo claro na LOMA que cabe ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo que verse sobre temas atinentes da administração estadual.

Instituir a Semana Municipal da Agricultura Familiar, como evento oficial do Município é ato administrativo, pois a criação de data ou alteração no Calendário de Eventos do Município onde estão elencados todos os acontecimentos de destaque de interesse público é matéria ínsita à administração pública.

A esta cabe definir o momento mais propício para implantação de eventos em seu calendário e modificações de suas condutas, sem causar prejuízo ao exercício das atividades de interesse público que constituem sua atribuição primordial.

Como a questão diz respeito à atividade de competência do Poder Executivo, envolvendo juízo de conveniência e oportunidade a ser emitido pelo Prefeito Municipal, na qualidade de encarregado do exercício da direção superior da administração pública.

Se a pretensão parlamentar fosse a de instituir tal data especificamente no âmbito do Poder Legislativo, o nobre autor da preposição teria competência para dispor a respeito por meio de resolução e não de lei ordinária, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município.

Vale destacar que a matéria ora apreciada, a teor da LOMA, poderá ser disciplinada por decreto do Prefeito tratar da organização e do funcionamento da administração Municipal, cuja competência para legislar foi reservada, privativamente, ao Chefe do Poder Executivo.

Com isto, a proposta em epígrafe fere diretamente a regra da iniciativa reservada ao Prefeito, pelo que, para dar-lhe guarida, seria necessário ignorar a afronta ao princípio da independência e harmonia entre os



Poderes, previsto tanto no artigo 2º da Carta Federal, em mesmo sentido traz a Constituição Estadual e a LOMA.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os autorizando-os cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional.

Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que somente o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização ou, afirmando que poderá implementar, poderá realizar, etc., 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, realizar – 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.

É certo que a prática dos atos concretos da administração, nos municípios, é de competência exclusiva do Prefeito Municipal. Nesse sentido o ensino de Hely Lopes Meireles:

“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 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 a 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 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.

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 prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. 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'.

(...) Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial". (in Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).

No caso em discussão, a proposição em análise feriu esta separação.

Por certo que as normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se "a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalesçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Por certo que o Chefe do Executivo Municipal não necessita de autorização legislativa para criar a semana municipal da agricultura familiar.



Com isto, não havendo, como efetivamente não houve, observância à regra que confere ao Chefe do Executivo local a iniciativa legislativa na espécie, ocorreu violação do princípio da separação dos poderes e com isto a inconstitucionalidade da propositura em apreço.

III – CONCLUSÃO

Medidas como essa, contudo, podem ser indicadas pelo Poder Legislativo ao Executivo adjuvandi causa, ou seja, a título de colaboração, por entender que em determinado ato reside interesse público, como incessantemente o Poder Executivo vem referindo em vetos já acolhidos.

Por essas razões, opino pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei e da emenda modificativa.

É como voto.

Anápolis, 12 de agosto de 2021.



Vereador DOMINGOS DE PAULA