



CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Projeto de Lei nº 80/2025

Processo Eletrônico nº 1427/2025

Proponentes: Diego Grijó Gava

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei Ordinária nº 80/2025. Cria o Programa Educativo "Pequeno Agricultor" nas escolas da zona rural e dá outras providências. Constitucionalidade, legalidade e regularidade da técnica legislativa, condicionadas à observância das recomendações constantes deste parecer.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 80/2025 de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a criação do Programa Educativo "*Pequeno Agricultor*", a ser desenvolvido no âmbito das escolas municipais situadas na zona rural do Município de Viana.

A proposta legislativa tem como finalidade promover ações educativas voltadas à valorização da vida no campo, à conscientização sobre a importância da atividade agrícola e ao fortalecimento da identidade rural entre os estudantes da rede municipal de ensino. Busca-se, por meio do programa, estimular o conhecimento das práticas agrícolas sustentáveis, bem como fomentar o respeito aos recursos naturais e às tradições culturais do meio rural. A proposta atribui à Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade pela elaboração e execução do programa, podendo firmar convênios com entidades públicas ou privadas para sua implementação.

É o relatório.

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 STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme ensinamento de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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 Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

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 entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar 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 daquele em cujo favor atua.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. 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).

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ 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 ressaltado 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. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

a) Competência

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.





A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, e não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal, conforme o artigo 24 da Constituição Federal.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por interesse local *“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”*.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da Constituição Federal. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

Isso porque o Projeto de Lei nº 80/2025, além de veicular matéria de relevância para o Município, esta não está atrelada às competências privativas da União (CF, art. 22).

Nesse sentido, assevera o Exmo. Ministro Alexandre de Moraes, em seu relatório na Recurso Especial 1.151.237⁶:

A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal. **5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas. 6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que**

⁵ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

⁶ RE 1151237, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 3-10-2019, P, DJE de 11-11-2019 (grifo nosso)





exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. 7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).⁷

Além disso, a própria Constituição Federal estabelece que os Municípios devem atuar prioritariamente na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, conforme prevê o art. 211, §2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o que reforça a legitimidade da atuação legislativa municipal na criação de programas educacionais voltados à realidade local. Nesse sentido, a proposição também encontra respaldo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente em seu art. 28, que determina que, na oferta da educação básica à população rural, os sistemas de ensino deverão promover adaptações necessárias às peculiaridades da vida no campo, incluindo conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às necessidades e características do meio rural.

Dessa forma, verifica-se que a matéria tratada no projeto está inserida no âmbito da competência legislativa municipal, uma vez que envolve política pública educacional voltada à realidade local e à valorização da agricultura no contexto do ensino básico.

b) Iniciativa

No que diz respeito à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo, que limitam o poder de iniciativa dos vereadores, estão expressamente previstas na Constituição Federal, aplicadas por simetria aos Estados e Municípios. Dispõe o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qual-

⁷ RE 1151237, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-248 DIVULG 11-11-2019 PUBLIC 12-11-2019





quer 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.

No âmbito municipal, o artigo 31, parágrafo único da Lei Orgânica do município de Viana, faz reserva de iniciativa aos projetos de lei sobre certas matérias:

Art. 31 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta lei.

Parágrafo Único - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

III - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no art. 23;

IV - **criação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.**

A iniciativa para a deflagração do processo legislativo está adequada, pois o projeto de lei apresentado não dispõe sobre criação de cargos, funções ou empregos, nem sobre organização administrativa ou instituição de novos órgãos públicos, nem mesmo interfere no modo de funcionamento dos serviços públicos, pelo que se conclui tratar-se de proposição de iniciativa concorrente.

Não há incidência de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pois a proposição não cria órgãos, não altera estrutura administrativa, não fixa atribuições específicas a servidores e não gera despesas obrigatórias de natureza contínua. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a autonomia municipal para instituir programas e políticas públicas suplementares desde que respeitadas as normas gerais e inexistente interferência na organização interna da Administração (RE 855.178 – Tema 793; ADI 6.138).

Ainda sobre a iniciativa, a matéria aventada encontra respaldo no Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, uma vez que não incide nas vedações tipificadas no art. 31, parágrafo único, cuja competência privativa é do Chefe do Poder Executivo.





Vale assim transcrever os termos do referido entendimento do Supremo Tribunal Federal, acompanhado do artigo supracitado:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que embora crie despesa para a Administração Pública não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido⁸".

O Supremo Tribunal Federal (ADPF 45/DF)⁹ já assentou que:

A atribuição de formular e implementar políticas públicas reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo.

A jurisprudência constitucional consolidou o entendimento de que é legítima a atuação do Poder Legislativo na formulação e indução de políticas públicas, inclusive por meio da edição de normas de caráter programático, desde que observados os limites materiais decorrentes do princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição da República.

Nessa perspectiva, a orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal afasta a ocorrência de vício de iniciativa em proposições legislativas de origem parlamentar que se limitem à instituição de diretrizes e políticas públicas, desde que não avancem sobre matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, especialmente aquelas relacionadas à organização administrativa, à criação de cargos, funções ou órgãos, ou à geração de despesas obrigatórias.

Nesse contexto, a atuação legislativa encontra limites quando ultrapassa o campo das diretrizes normativas e adentra a esfera de organização administrativa do Poder Executivo, especialmente ao criar ou reestruturar órgãos, cargos ou funções, ou ao impor atribuições específicas a órgãos da Administração com repercussão financeira, hipóteses estas submetidas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

⁸ ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO D.Je-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016

⁹ STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.05.2004.





A extrapolação desses limites configura vício de inconstitucionalidade formal por usurpação de iniciativa, na medida em que representa indevida ingerência na esfera administrativa do Executivo, em afronta direta ao princípio da separação dos Poderes.

Nesse sentido, a jurisprudência dos tribunais pátrios, em especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tem reiteradamente reconhecido a inconstitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que interfiram na organização administrativa ou imponham obrigações ao Executivo com impacto orçamentário, conforme se extrai destes julgados: TJSP, ADI nº 2149797-16.2023.8.26.0000, Rel. Des. Gomes Varjão, Órgão Especial, j. 13/11/2024, pub. 14/11/2024; TJSP, ADI nº 2099767-40.2024.8.26.0000, Rel. Des. Nuevo Campos, Órgão Especial, j. 04/09/2024, pub. 13/09/2024.

Desse modo, para que a proposição legislativa se mantenha hígida sob o aspecto formal, impõe-se que suas disposições se limitem à fixação de diretrizes, objetivos e instrumentos gerais de política pública, abstendo-se de disciplinar aspectos próprios da gestão administrativa ou de gerar obrigações financeiras diretas ao Executivo sem a correspondente iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No mesmo sentido, doutrinariamente afirma Maria Paula Dallari Bucci que a atuação do Legislativo na definição de políticas públicas é legítima, quando se limita a estabelecer objetivos ou diretrizes sem afetar a estrutura funcional da Administração

No plano doutrinário, Maria Paula Dallari Bucci leciona que a atuação do Poder Legislativo na definição de políticas públicas é legítima quando se limita ao estabelecimento de objetivos e diretrizes, sem interferir na estrutura funcional da Administração Pública¹⁰.

Na mesma linha, J. J. Gomes Canotilho ensina que a função legislativa não se restringe à edição de normas abstratas, abrangendo também a definição de objetivos e programas de ação governamental, desde que respeitados os limites decorrentes do princípio da separação funcional dos Poderes¹¹.

E ainda, Nuno Piçarra observa que a separação de poderes não é absoluta, devendo ser lida à luz da colaboração institucional e da efetivação de direitos fundamentais, especialmente em matéria de políticas públicas sociais¹².

¹⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*. SARMENTO, Daniel; BARROSO, Luís Roberto. *Constituição e Políticas Públicas*. São Paulo: Renovar, 2009, p. 269.

¹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 783.

¹² PIÇARRA, Nuno. *A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989, p. 252-253.





Assim, considerando todos os fundamentos expostos, conclui-se que **não há vício formal de inconstitucionalidade** capaz de comprometer a tramitação da proposição.

3.2. Aspecto Material

No que se refere ao aspecto material da proposição, cumpre analisar a compatibilidade do conteúdo do Projeto de Lei com os princípios, normas e diretrizes estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente aqueles previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na legislação educacional e nas normas relacionadas à proteção ambiental e ao desenvolvimento rural sustentável.

O projeto em análise pretende instituir um programa educativo voltado à valorização da agricultura e à conscientização das crianças acerca da importância da permanência das famílias no meio rural, bem como da preservação ambiental e do uso responsável dos recursos naturais. Tal iniciativa revela-se materialmente compatível com os princípios constitucionais que orientam a educação nacional, especialmente no que se refere à formação integral do estudante e à promoção de conhecimentos voltados ao desenvolvimento social e econômico da comunidade em que está inserido.

Nesse sentido, a proposta também encontra fundamento na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece as bases da educação brasileira. O art. 28 da referida lei dispõe que, na oferta da educação básica para a população rural, os sistemas de ensino devem promover as adaptações necessárias à adequação do ensino às peculiaridades da vida no campo. Entre essas adaptações incluem-se conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às necessidades dos alunos que vivem em áreas rurais, bem como a valorização das atividades agrícolas e da realidade sociocultural dessas comunidades.

Dessa forma, a criação de um programa educativo voltado especificamente às escolas da zona rural mostra-se plenamente alinhada às diretrizes da legislação educacional brasileira, uma vez que busca integrar o processo de ensino-aprendizagem às condições concretas da vida no campo, contribuindo para o fortalecimento da identidade rural e para a valorização da agricultura como atividade econômica, cultural e social.

Sob outro aspecto, o projeto também contempla objetivos relacionados à preservação ambiental, especialmente no que se refere à conservação do solo e da água, bem como à conscientização quanto ao uso adequado de insumos agrícolas, incluindo os agrotóxicos.





Tais diretrizes encontram respaldo na Lei nº 6.938, que estabelece como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, bem como a promoção de ações educativas voltadas à conscientização ambiental da população.

A proposta também dialoga com as disposições da Lei nº 14.785/23, conhecida como a "Nova Lei dos Agrotóxicos". O foco principal desta legislação é a regulação, pesquisa, registro, fiscalização e uso de agrotóxicos, produtos de controle ambiental e afins no Brasil.

Outro ponto relevante diz respeito ao incentivo à permanência das famílias no meio rural, objetivo expressamente mencionado no projeto. Tal diretriz encontra respaldo nas políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento sustentável do campo, reconhecendo-se que a valorização da atividade agrícola e da cultura rural constitui instrumento importante para a promoção do desenvolvimento regional, para a segurança alimentar e para a redução das desigualdades sociais entre as áreas urbanas e rurais.

Nesse contexto, a proposta legislativa revela-se materialmente adequada, pois busca promover a integração entre educação, desenvolvimento rural e preservação ambiental, contribuindo para a formação de estudantes mais conscientes acerca da realidade socioeconômica do município e do papel estratégico da agricultura na produção de alimentos e na sustentabilidade ambiental.

Ademais, a iniciativa apresenta relevante interesse público, uma vez que o município de Viana possui áreas rurais com significativa atividade agrícola, sendo importante que as políticas educacionais considerem as especificidades dessa realidade local. A valorização da agricultura e da cultura rural no ambiente escolar pode contribuir para o fortalecimento da identidade das comunidades rurais, bem como para a formação de novas gerações mais comprometidas com o desenvolvimento sustentável do campo.

No que se refere à proporcionalidade, razoabilidade e exequibilidade, o projeto não impõe obrigações financeiras incompatíveis com a realidade municipal. As ações propostas são compatíveis com estruturas já existentes — como as unidades de ensino escolar e parcerias com instituições públicas e privadas — permitindo execução gradual e regulamentação adequada pelo Poder Executivo.

Trata-se, portanto, de norma com natureza programática, que se insere no campo de atuação legislativa na definição de políticas públicas, sem interferência na iniciativa reservada ao Poder Executivo quanto à forma e aos meios de sua execução. A efetivação do programa dependerá de regulamentação própria e da previsão orçamentária nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).





Desse modo, o art. 1º do PL nº 80/2025 deve ser interpretado como norma de competência: cria formalmente o programa, conferindo-lhe base legal e abrindo possibilidade de futura implementação, sem obrigar ou antecipar sua execução concreta. Preserva-se, com isso, a separação de poderes, a autonomia do Executivo para decidir sobre a oportunidade e conveniência de implementação, e o equilíbrio fiscal, afastando a incidência do art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), uma vez que não há aumento direto ou automático de despesa pública.

Diante do exposto, sob o aspecto jurídico e material, pelos dispositivos legais supracitados, o Projeto de Lei nº 80/2025 atende à Constituição Federal e ao princípio da legalidade.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"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"*.

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, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo¹³, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito"*.

Embora possua constitucionalidade e legalidade, o projeto carece de técnica legislativa, especialmente por trazer ao texto legal informações não relevantes sob a ótica da lei como norma, bem como por não observar a gramática da forma mais adequada, afastando-se da lógica e da semântica próprias da linguagem jurídica e normativa. A seguir, as principais sugestões de emendas para aprimorar a redação, a clareza e a precisão normativa, conforme a LC nº 95/1998.

Assim, passa-se à indicação objetiva das adequações reputadas pertinentes.

¹³ loc. cit.





Inicialmente, quanto a ementa da proposição, mostra-se recomendável o seu aprimoramento para que expresse, de forma mais precisa, o objeto normativo disciplinado, com melhor delimitação do alcance material e espacial da futura lei, evitando a utilização da expressão "e dá outras providências". A redação atualmente empregada pode ser substituída por fórmula mais técnica e específica, apta a revelar, desde a ementa, que se trata da instituição de programa educativo voltado às escolas da rede municipal situadas na zona rural do Município. **(Recomendação 01)**

No que concerne ao art. 1º, a expressão que "autoriza o Poder Executivo a criar" o programa não se mostra a mais adequada sob a ótica da técnica legislativa, por conferir feição autorizativa a texto que, em verdade, pretende instituir determinada política pública. Em hipóteses dessa natureza, a redação normativa deve privilegiar fórmula direta e constitutiva, substituindo-se a locução autorizativa por comando instituidor, tal como: "Fica instituído, no âmbito do Município de Viana, o Programa...", trazendo assim maior precisão normativa e afastando a impropriedade redacional recorrente em proposições legislativas municipais. **(Recomendação 02)**

Em relação ao art. 2º, também se afigura pertinente o aperfeiçoamento de sua redação, a fim de explicitar, com maior clareza e densidade normativa, os objetivos do programa. A formulação sugerida deve evidenciar que a iniciativa visa à promoção da educação ambiental e agrícola entre os estudantes da rede municipal de ensino da zona rural, com incentivo à valorização do trabalho no campo, ao desenvolvimento sustentável e à permanência das famílias no meio rural. Cuida-se de ajuste que reforça a inteligibilidade do dispositivo e lhe confere melhor estrutura teleológica. **(Recomendação 03)**

No tocante ao art. 3º, convém promover reestruturação redacional para explicitar, de modo mais objetivo, a atribuição da Secretaria Municipal de Educação quanto à implementação do programa, bem como para organizar adequadamente os instrumentos administrativos que poderão ser empregados na sua execução, a exemplo de projetos pedagógicos, atividades práticas, ações educativas, parcerias e convênios. A redação deve privilegiar sequência lógica, objetividade e uniformidade terminológica, em consonância com os parâmetros da legislação complementar de regência. **(Recomendação 04)**

Ainda no âmbito do art. 3º, o respectivo parágrafo único igualmente reclama reorganização. O elenco de ações educativas deve ser apresentado em incisos redigidos de forma homogênea, coordenada e logicamente encadeada, observando-se o padrão estrutural exigido para enumerações legais. Recomenda-se, assim, que o dispositivo passe a contemplar, entre outras ações: a conservação do solo, da água e dos recursos naturais; a





promoção de práticas agrícolas sustentáveis e do uso responsável de insumos; o incentivo à agricultura familiar e à permanência das famílias no meio rural; e a valorização da produção agrícola local e da segurança alimentar. **(Recomendação 05)**

Além disso, reputa-se conveniente o acréscimo de dispositivo específico sobre a cobertura orçamentária das despesas decorrentes da execução da futura lei.

A inserção de artigo próprio dispondo que as despesas correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, contribui para a completude formal do texto normativo e para sua consonância com os princípios da responsabilidade fiscal e da boa gestão orçamentária. Ainda que não se trate, por si só, de requisito de validade da proposição, a previsão reforça a adequação sistêmica do projeto ao regime jurídico-financeiro aplicável. **(Recomendação 06)**

Quanto ao art. 4º, mostra-se recomendável simplificar sua redação para consignar, em fórmula mais técnica, que o Poder Executivo regulamentará a lei no que couber. A supressão de eventuais prazos rígidos ou comandos excessivamente minuciosos preserva a discricionariedade administrativa necessária à implementação da norma e evita o engessamento indevido da atividade regulamentar. **(Recomendação 07)**

Por fim, no que se refere ao art. 6º, recomenda-se sua supressão, caso contenha cláusula genérica de revogação do tipo "revogam-se as disposições em contrário". Conforme consolidado pela moderna técnica legislativa e pela sistemática da Lei Complementar nº 95/1998, tal fórmula é dispensável, por carecer de conteúdo normativo específico e por não acrescentar precisão ao texto legal, uma vez que a revogação decorre do próprio regime de incompatibilidade entre normas. **(Recomendação 08)**

Diante desse cenário, tem-se que, embora materialmente viável, a proposição demanda ajustes redacionais e estruturais relevantes, a fim de melhor se conformar aos parâmetros de clareza, precisão, ordem lógica e boa técnica normativa exigidos pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, editada em observância ao parágrafo único do art. 59 da Constituição da República.

Nesse contexto, visando ao aprimoramento da técnica legislativa e ao reforço da segurança jurídica da proposição, registra-se, como contribuição técnica, a possibilidade de adoção de substitutivo integral, nos seguintes termos, ressaltando-se que as recomendações ora apresentadas deverão ser observadas, independentemente da forma legislativa adotada, seja por meio de substitutivo, emendas ou adequações redacionais equivalentes.

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 80/2025





A **COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**, nos termos do art. 50, §4º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Viana, propõe o seguinte substitutivo ao Projeto de Lei nº 80/2025:

Institui o Programa Educativo "Pequeno Agricultor" no âmbito das escolas da rede municipal de ensino situadas na zona rural do Município de Viana.

A CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA decreta:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Viana, o Programa Educativo "Pequeno Agricultor", a ser desenvolvido nas escolas da rede municipal de ensino situadas na zona rural.

Art. 2º O Programa Educativo "Pequeno Agricultor" tem por objetivo promover a educação ambiental e agrícola entre os estudantes da rede municipal de ensino da zona rural, incentivando a valorização do trabalho no campo, o desenvolvimento sustentável e a permanência das famílias no meio rural.

Art. 3º A Secretaria Municipal de Educação será responsável pela implementação do Programa Educativo "Pequeno Agricultor", podendo desenvolver projetos pedagógicos, atividades práticas e ações educativas voltadas à realidade da agricultura local, bem como firmar parcerias ou convênios com órgãos públicos, instituições de ensino, cooperativas, associações rurais e entidades privadas.

Parágrafo único. O Programa Educativo "Pequeno Agricultor" deverá contemplar, entre outras ações educativas:

I – a conservação do solo, da água e dos recursos naturais;

II – a promoção de práticas agrícolas sustentáveis e o uso responsável de insumos agrícolas, visando à proteção do meio ambiente e à saúde dos trabalhadores rurais;

III – o incentivo à agricultura familiar e à permanência das famílias no meio rural;

IV – a valorização da produção agrícola local e da segurança alimentar

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.





Assim, uma vez integralmente observadas as recomendações ora consignadas — quanto ao seu conteúdo —, preferencialmente por meio de substitutivo integral, ou, alternativamente, mediante emendas específicas que promovam as adequações indicadas, reputa-se preservada a regularidade da proposição sob os aspectos da técnica legislativa, da constitucionalidade e da legalidade, passando o texto a ostentar maior coerência interna, precisão normativa e adequada conformidade com o ordenamento jurídico municipal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, OPINA-SE pela constitucionalidade, legalidade e regularidade da técnica legislativa do Projeto de Lei nº 80/2025, desde que integralmente observadas as recomendações consignadas neste parecer, quanto ao seu conteúdo, a serem implementadas por meio das adequações legislativas pertinentes.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatize-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 16 de março de 2026.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador
Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora
Matrícula 1341



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 310034003600320033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 20/03/2026 16:18

Checksum: **E0976E21C8C27FC253940927DF7FEF8CC1AB4DC5FDE62844C97935486B9ECA09**

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 10/04/2026 22:12

Checksum: **D71FEE113C6EA3EA9A2326FA6D6DEFA242C4E3CCFAEE54D3E7240ECAFE6F772C**

