



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 260/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 120/2021 – Autoria do vereador Antônio Soares Gomes Filho – “Dispõe sobre a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar aos alunos da rede pública municipal”.

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí

Trata-se de parecer jurídico solicitado relativo ao projeto em epígrafe, que *“Dispõe sobre a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar aos alunos da rede pública municipal”*.

Consta da justificativa do projeto:

O presente projeto de lei visa fortalecer nutricionalmente a merenda escolar destinada para os alunos da rede municipal de educação.

Do peixe:

Além de aumentar o consumo de peixe na cidade, estaremos incluindo no cardápio da merenda escolar dos alunos das escolas municipais um alimento muito saudável.

É reconhecido que a carne de peixe tem uma grande qualidade protéica, é pouco gordurosa e contém ômega três, uma substância que combate os chamados radicais livres. Esses radicais livres além de promover o envelhecimento precoce pode, nos homens desenvolver o câncer de próstata e nas mulheres o câncer no colo do útero.

Os peixes são ricos em proteínas, fontes de vitaminas (A, D e B) e minerais (como o cálcio, fósforo e iodo). Têm teor de gordura



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

reduzido e nessas predominam as do tipo poliinsaturada, diferentemente das carnes vermelhas, as quais contêm uma alta proporção de gordura saturada, que podem causar problemas cardíacos se consumidos em quantidade.

Por essas qualidades nutritivas, aqui referidas brevemente, o peixe inserido na dieta infantil é recomendação unânime de médicos e nutricionistas. A introdução do peixe no cardápio de crianças e adolescentes contribui para o desenvolvimento saudável e integral, auxilia na formação do sistema nervoso e segundo recomendações de especialistas, deveriam ser consumidos ao menos duas vezes por semana.

Outro ponto também importante de se ressaltar é o impacto ambiental, pois a criação de peixe é uma atividade de menor impacto ambiental em relação a outras criações como a de ruminantes, por exemplo.

Com isso, estaremos incentivando a geração de emprego e renda, de um lado, estimulando a produção familiar no sistema de água doce, em lagos na zona rural, e do outro beneficiando a os alunos.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

!- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1 - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Do mesmo modo, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.

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 provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Todavia, vislumbramos inconstitucionalidade por violação princípios da separação de poderes e da reserva de administração, porquanto dispõe sobre ato de gestão administrativa, inserido na esfera do poder discricionário da administração.

Nesse sentido colacionamos entendimento da Corte Paulista em casos análogos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação de preceitos da Constituição Federal, da Lei Orgânica Municipal e infraconstitucionais – Descabimento – Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça Estadual é a norma constitucional estadual, apenas – Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 12.868, de 11 de dezembro de 2017, do Município de São José do Rio Preto que "dispõe sobre a garantia de alimentação ao profissional da educação em atividade nas creches, escolas de ensino infantil e educação básica pública", da iniciativa parlamentar – Invasão da reserva legal de atribuição do Chefe do Poder Executivo – Iniciativa legislativa acerca das regras sobre remuneração e regime jurídico dos servidores públicos que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Afronta aos princípios da separação de poderes e da reserva de administração, por contrariar os arts. 5º, caput; 24, § 2º, itens 1 e 4; 47, II, XI, XIV e XIV, da Constituição Estadual, de obediência obrigatória pelos Municípios, por força do art. 144 da mesma Carta – Inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Alegação de violação do artigo 25 da CE – Improcedência – Ausência de previsão de dotação*****



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – Pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte – Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2253215-77.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro: 03/08/2018)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2056152-83.2013.8.26.0000 - SÃO PAULO EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA NA MERENDA DE CRECHES AE ESCOLAS MUNICIPAIS SEPARAÇÃO DE PODERES VÍCIO DE INICIATIVA EXISTÊNCIA INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA, (...) É inconstitucional a Lei Municipal nº 5.460, de 02 de setembro de 2013, do Município de Catanduva, de origem parlamentar, porque, sob o pretexto de oferecer às crianças portadoras de anemia uma alimentação diferenciada na merenda de creches e escolas municipais, ocasiona uma postura de ingerência na competência exclusiva do Chefe do Executivo pelo Poder legislativo, pois àquele cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos. Ademais, cria despesa sem indicação de fonte de receita Violação dos artigos 52, 25 e 144 da Constituição Estadual. Precedentes deste Colendo Órgão



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Especial. Destarte, inesquecível a lição do Professor Hely Lopes Meirelles, no sentido de que "a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável! mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto " (cf. "Direito Municipal Brasileiro", 3ª edição refundida, Editora Revista dos Tribunais, 1977, p. 755). Especificamente no tocante à matéria em testilha, este Egrégio Colegiado já enfrentou situações análogas, sempre observando a inconstitucionalidade do ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo, consoante precedentes q seguir: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n' 7.780, de 03.01.2013, do Município de Franca, que institui o Programa "Férias com Merenda", objetivando o fornecimento de merenda escolar durante as férias da rede municipal de ensino - Vício de iniciativa - Violação dos artigos 50, "caput" e seus 45 1º e 2º, 19, inciso VII, 24, 829, 1º 2, 25, 47 "caput" e incisos I, XIV e XIX, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Ação acolhida." (Ação Direta de Inconstitucionalidade ne 0009865-96.2013.8.26.0000 Relator: Desembargador SILVEIRA PAULO, j. 31.07.2013).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0109342-29.2012.8.26.0000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n º 2.828/12 do Município de Andradina — Instituição da lei por parte da Câmara Municipal de Andradina que dispõe sobre o oferecimento de alimentação diferenciada às crianças portadoras de diabetes, hipertensão arterial, doença celíaca e intolerância a lactose na merenda escolar e creches municipais - Criação de maiores despesas sem indicação da fonte orçamentária — **Invasão da competência privativa do Poder Executivo, entre a qual incumbe a tarefa de administrar Município** - Suspensão da eficácia da lei mencionada —



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Procedência da ação para declarar inconstitucional à Lei nº 2.828/12 do Município de Andradina.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N O 6.601, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2009, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA OS EDUCANDOS JOVENS E ADULTOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. MATÉRIA QUE CUIDA DE GERENCIAMENTO ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade 0110007-16.2010.8.26.0000 Relator: Desembargador ARMANDO TOLEDO, j. 22.09.2010).

Destarte, consoante jurisprudência acima o projeto de lei em tela afronta o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município (art. 1º), bem como o princípio da reserva da administração.

Do mesmo modo, o art. 2º do projeto padece de vício de iniciativa ao impor atribuição à Secretaria Municipal de Educação, violando o art. 24, § 2º, 2, da Constituição Bandeirante.

Assim, caso a Comissão de Justiça e Redação compartilhe desse entendimento poderá valer-se do trâmite previsto na Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2009, por se tratar de projeto que dispõe sobre matéria inerente ao Poder Executivo.

Resolução nº 09, de 22 de outubro de 2013.

Disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

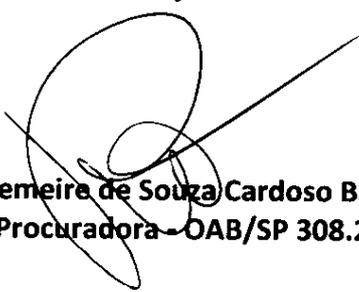
Art. 1º. O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º. O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "Minuta de Projeto de Lei" mediante deliberação da Mesa Diretora e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal por meio de Indicação nos termos do Regimento Interno. [...]

Ante o exposto, em que pese a louvável intenção do Nobre Vereador, consoante entendimento da Corte Paulista a proposta não reúne condições de constitucionalidade, no entanto, caso assim entenda a Comissão de Justiça e Redação poderá propor que seja convertida em minuta de projeto de lei nos termos regimentais. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 11 de junho de 2021.



Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298