



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO



**Parecer Jurídico nº 54/2025.**

**Processo Legislativo nº 977/2025.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 51/2025 – “Dispõe sobre o cultivo e o consumo da Planta Ora-Pro-Nóbis (*pereskia aculeata*) nas escolas municipais de Valinhos e dá outras providências”.**

**Autoria: Vereadores Kiko Beloni e Edson Secafim.**

**À Comissão de Justiça e Redação,**

**Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).**

Trata-se de parecer jurídico ao projeto em epígrafe que “*Dispõe sobre o cultivo e o consumo da Planta Ora-Pro-Nóbis (*pereskia aculeata*) nas escolas municipais de Valinhos e dá outras providências.*”.

*Ab initio*, 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<sup>1</sup>.

Cumprir destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>2</sup>. Destarte, considerando os aspectos jurídicos passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

---

<sup>1</sup> 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-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.)

<sup>2</sup> Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

Inicialmente, no que tange à **competência municipal** o projeto encontra-se revestido de constitucionalidade, eis que por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CF).

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)*

No concernente às regras de **iniciativa legislativa** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da Constituição Federal, estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (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:

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)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*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;**

*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;*

*6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Na mesma linha, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

*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 forneceu paradigma nesse sentido, trata-se do **Tema nº 917 de repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** com 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.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

***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 ).Grifo nosso.*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (tese de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, 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.

**Nessa esteira, *data maxima venia*, ao estabelecer atribuições à Secretaria Municipal de Educação e à Secretaria Municipal da Saúde (art. 3º) o projeto vulnera a iniciativa privativa do Executivo de dispor sobre as atribuições dos órgãos municipais.**

Do mesmo modo, **ao tencionar dispor sobre o cardápio da merenda escolar, o projeto adentra em matéria típica da gestão vulnerando o postulado da separação dos poderes e a denominada regra da reserva de Administração, constantes dos artigos 5º, e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, que constituem dispositivos de observância obrigatória aos Municípios, in verbis:**

*“Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”*

*“Art. 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

*[...]*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

*[...]*

*XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”;*

Acerca do tema segue entendimento doutrinário<sup>3</sup>:

*A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.*

*A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:*

*a) reserva geral de administração: fundamenta-se no **princípio da separação de poderes** e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa;*  
*e*

*b) reserva específica de administração: **quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.***

*No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, **cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”.** No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.*

Nesse sentido, colacionamos decisões do E. TJ/SP em casos análogos:

---

<sup>3</sup> Sítio eletrônico do EMAGIS, 2024.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Andradina – Lei nº 4.044, de 6 de abril de 2023, que institui o "programa MERENDA NAS FÉRIAS" – Manutenção da distribuição de merenda durante o período de férias escolares, mediante parcerias com instituições públicas e privadas – Iniciativa parlamentar reservada ao Chefe do Poder Executivo – Lei que impõe atribuições de gestão administrativa, na implantação e execução do programa, vinculadas à Secretaria da Educação, e fixação de prazo para regulamentação – Afronta à separação de poderes e reserva da administração – Violação dos artigos 5º, 47, II, XIV, XIX, 'a', da Constituição Estadual – Ação procedente.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2346721-97.2023.8.26.0000; Relator (a): Melo Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2024; Data de Registro: 10/05/2024)*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 5.333, de 12 de novembro de 2019, que dispõe sobre a **divulgação do cardápio da merenda escolar oferecida aos alunos da rede pública municipal**. 1) Pedido de aditamento à inicial veiculada no parecer da Procuradoria Geral de Justiça para incluir a expressão "e estadual". Normas pertencentes ao mesmo complexo normativo e sujeitas ao mesmo vício de inconstitucionalidade suscitado na inicial. Inexistência de violação ao contraditório e ao devido processo constitucional. Precedentes da Suprema Corte e deste C. Órgão Especial. 2) **Lei que disciplina a forma de divulgação do cardápio escolar. Impossibilidade. Hipótese em que o Poder Legislativo invade a seara de competência privativa do Alcaide para atos de gestão da administração pública. Afronta ao princípio da separação dos poderes.** 3) Ausência de dotação orçamentária que não induz à inconstitucionalidade da norma. Violação ao artigo 25 da Constituição Paulista não configurada. Precedentes deste C. Órgão Especial. **Ação procedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2264244-56.2019.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/08/2022; Data de Registro: 02/09/2022)*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapecerica 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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS ESTADO DE SÃO PAULO

*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 Itapeverica da Serra – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2279217-45.2021.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/06/2022; Data de Registro: 02/06/2022)*

---

*\*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.\****



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2200739-57.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 04/05/2021)*

Destarte, sugere-se, respeitosamente, a adoção do procedimento estabelecido na Resolução nº 09/2013:

*“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 todo o exposto, embora deveras louvável a intenção dos nobres Edis, considerando a competência privativa do Executivo para dispor sobre a matéria, sugere-se, respeitosamente, a aplicação do procedimento da Resolução nº 09/2013.

É o parecer.

Procuradoria, aos 10 de março de 2025.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
Procuradora - OAB/SP 308.298  
Assinatura eletrônica

**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP 319.159  
Assinatura eletrônica