



# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: [www.ibitinga.sp.leg.br](http://www.ibitinga.sp.leg.br) / E-mail: [informacao@camaraibitinga.sp.gov.br](mailto:informacao@camaraibitinga.sp.gov.br)

## PARECER Nº 3/2026

### OUTROS - PLO Nº 73/2026

**Processo:** Projeto de Lei do Legislativo n.º 73/2026

**Ementa:** “Institui o Programa Municipal de Alimentação Escolar Saudável – PMAES, no âmbito da Rede Municipal de Ensino no Município da Estância Turística de Ibitinga, e dá outras providências.”.

**Autora:** Vereadora Alliny Fernanda Sartori Padalino Rogério.

## RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de Lei do Legislativo n.º 73/2026, que “institui o Programa Municipal de Alimentação Escolar Saudável – PMAES, no âmbito da rede municipal de ensino do Município da Estância Turística de Ibitinga, com a finalidade de promover alimentação adequada, saudável e equilibrada aos alunos matriculados nas unidades escolares municipais, e dá outras providências”.

Após ter sido regularmente apresentado houve a solicitação de parecer jurídico.

## FUNDAMENTAÇÃO

A Propositura em epígrafe tem por objetivo instituir o “Programa Municipal de Alimentação Escolar Saudável – PMAES”, com a finalidade de “promover alimentação adequada, saudável e equilibrada aos alunos matriculados nas unidades escolares municipais” (art. 1º).

O art. 2º estipula os objetivos do Programa.

O art. 3º dispõe que o Programa deve ser desenvolvido de acordo com as diretrizes nacionais, fixadas por meio da Lei n.º 11.947/2009.

O art. 4º define o que se considera “alimentação escolar saudável”.





# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

O art. 5º fixa atribuições à Secretaria Municipal da Educação, como “elaborar cardápios balanceados [...]”, “capacitar merendeiras [...]”, “estimular a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar”, dentro outros.

O art. 6º faculta às unidades escolares o desenvolvimento de projetos pedagógicos, a partir de rol exemplificativo.

O art. 7º prevê que a implementação do Programa “poderá” contar com a participação dos profissionais e órgãos que especifica.

O art. 8º faculta ao Poder Executivo a celebração de parcerias com a iniciativa privada e com instituições públicas.

Os arts. 9º, 10 e 11 preveem a cláusula orçamentária, a possibilidade de regulamentação e o início da vigência, respectivamente.

No que tange ao seu aspecto formal, não há óbice, à medida que foi adotada a espécie legislativa adequada (lei ordinária), bem como apresentada pelo legitimado constitucional/legal.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) admite a edição de leis de iniciativa parlamentar que se limita à fixação de diretrizes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 6.532/24, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa de Incentivo ao Turismo de Esportes” – Alegação de inconstitucionalidade por vício de iniciativa – Ausência, em termos gerais, do vício alegado, à luz do Tema nº 917 da Repercussão Geral – Precedentes do C. Supremo Tribunal Federal – **Norma que se limita ao estabelecimento de diretrizes gerais para consecução da política pública instituída, sem avançar sobre assuntos afeitos à iniciativa privativa do Prefeito ou à reserva da administração** - Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2382888-79.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/05/2025; Data de Registro: 08/05/2025) (grifo nosso)

A jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF), assim como a do TJSP, não admite, contudo, a criação de atribuições ao Poder Executivo, o que se





# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: [www.ibitinga.sp.leg.br](http://www.ibitinga.sp.leg.br) / E-mail: [informacao@camaraibitinga.sp.gov.br](mailto:informacao@camaraibitinga.sp.gov.br)

constata no art. 5º do projeto em análise – que impõe condutas à Secretaria Municipal de Educação.

Também não se admite a estipulação de meras autorizações, ou seja, comandos legais facultativos. Só se cria uma lei para obrigar. Por isso a jurisprudência classifica como inconstitucionais as leis autorizativas, como é possível constatar a seguir:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei nº 1.944/2023 do Município de Salto de Pirapora que criou o denominado programa 'IPTU Verde', **autorizando** a concessão de desconto no Imposto Predial e Territorial Urbano como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis Norma impugnada que afronta a reserva legal, bem como desrespeita a autonomia administrativa (...) Hierarquia das normas § 6º do art. 150 da CF que exige para a concessão de isenção tributária apenas a edição de lei específica que observe a regulamentação estabelecida no Código Tributário Municipal, sendo despiciendo que o órgão legiferante o faça por meio de lei complementar Precedente do Órgão Especial **Lei autorizativa Lei que não concede diretamente benefício tributário, mas autoriza o Poder Executivo a fazê-lo Afronta ao princípio da reserva legal** (art. 163, §6º, da Constituição Estadual), que exige lei específica para instituição de isenção tributária **OFENSA À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA** Princípio da reserva de administração diretamente afetado (...) Violação dos arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, e 144 da Constituição Estadual (...) (TJSP, Órgão Especial, ADI 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24) (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 10.487 de 15 de março de 2022, do Município de Santo André, que instituiu "Programa de Prevenção e Tratamento da Endometriose" - Alegação de afronta aos artigos 5º, 24, § 2º, 1 e 2, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, "a", 144, e 176, I e II, da Constituição do Estado de São Paulo. - Não houve vício de iniciativa, porque a matéria não é da competência legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, mas há manifesta violação dos princípios da separação dos poderes e da reserva da administração - A lei impugnada não se limita a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública, mas disciplina, concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema de saúde pública e implementar programa específico, atribuindo-lhe diversas obrigações e despesas - Infração dos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144, da Carta Estadual. - Embora não tenha havido indicação, na lei, da fonte de custeio das despesas dela decorrentes, não se vislumbra ofensa aos artigos 25 e 176, I e II, da Constituição do Estado, porque o Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro". - Alegação de afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal - Irrelevância, para os fins deste processo - Como já decidiu o C. Órgão Especial, "O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a Constituição Estadual, afastando-se a análise da





# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: www.ibitinga.sp.leg.br / E-mail: informacao@camaraibitinga.sp.gov.br

ação quanto a normas infraconstitucionais". - **Não cabe ao Poder Legislativo local editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração** - Não cabe ao Poder Legislativo, além disso, fixar prazo, nas leis de sua iniciativa, para que o Executivo as regulamente, porque cumpre a este decidir quando e como fazê-lo, no exercício de juízo de conveniência e oportunidade. - De acordo com a teoria da divisibilidade das leis, em sede de controle de constitucionalidade, os dispositivos que não apresentem vício devem permanecer válidos, a não ser que não possam subsistir autonomamente, por lógica ou inutilidade, como se dá com os artigos 1º, 8º e 9º da lei impugnada - Inconstitucionalidade integral da lei - Precedentes do Órgão Especial - Pedido procedente.  
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299163-66.2022.8.26.0000; Relator (a): Sílvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023) (grifo nosso)

A principal base doutrinária para a conclusão apresentada no julgado apresentado é dada por Sérgio Resende de Barros:

Como ocorre na federação para os entes federativos, igualmente na separação de poderes a competência básica de cada Poder é fixada pela ordem constitucional, integrada pelas constituições federal e estaduais e leis orgânicas municipais. Aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, compete o que a ordem constitucional lhes determina ou autoriza. Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou 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 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.

(Sérgio Resende de Barros. Leis autorizativas. In Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino. Bauru: Instituição Toledo de Ensino, n. 29, p. 259/267, ago.-nov., 2000) (grifo nosso)

E a natureza autorizativa do projeto em análise está presente:

- a) no art. 6º, que prevê que as unidades escolares “poderão” desenvolver projetos;
- b) no art. 7º, que dispõe o Programa “poderá” contar com a participação das pessoas e órgãos que especifica;





# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: [www.ibitinga.sp.leg.br](http://www.ibitinga.sp.leg.br) / E-mail: [informacao@camaraibitinga.sp.gov.br](mailto:informacao@camaraibitinga.sp.gov.br)

c) no art. 8º, que faculta ao Poder Executivo a celebração de parcerias.

O que a natureza autorizativa dos mencionados dispositivos revela é uma tentativa de “desviar” da vedação impositiva, que implica na criação de atribuições, expressamente rechaçada pela jurisprudência do STF e do TJSP, como mencionado, bem como pelo inciso III do art. 34 da Lei Orgânica do Município de Ibitinga, que prevê como “de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre” a “criação, estruturação e **atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública”.

Dessa forma, constata-se a inconstitucionalidade dos arts. 5º a 8º.

Quanto ao conteúdo, o projeto tutela crianças e adolescentes por meio de diretrizes que conduzem a uma adequada alimentação, finalidade que converge com as previsões constitucionais sobre a matéria, notadamente por meio dos arts. 6º<sup>1</sup>, 208, VII<sup>2</sup> e 227<sup>3</sup> da CRFB/88.

---

<sup>1</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>2</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

<sup>3</sup> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.





# Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo

Avenida Dr. Victor Maida, nº 563 – Centro – Ibitinga (SP) – Fone (16) 3352-7840 – CEP 14940-097  
Site: [www.ibitinga.sp.leg.br](http://www.ibitinga.sp.leg.br) / E-mail: [informacao@camaraibitinga.sp.gov.br](mailto:informacao@camaraibitinga.sp.gov.br)

## CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entendo que o Projeto de Lei do Legislativo nº 73/2026 é **constitucional e legal**, pois se afigura compatível com a Constituição Federal, com a Constituição do Estado de São Paulo e com a Lei Orgânica do Município, desde que excluídos os arts. 5º a 8º.

É o parecer, s.m.j.

Jahu, 27 de abril de 2026.

**GUILHERME APARECIDO DA ROCHA**

OAB/SP n.º 297.228

