



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:253

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 163/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre a Proteção Alimentar Infantil no entorno das Escolas Públicas Municipais de Votuporanga e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI Nº 163/2025- DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO ALIMENTAR INFANTIL NO ENTORNO DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE VOTUPORANGA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO FORMAL-SISTEMA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO CIVIL. CONFIGURA VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE A PREVISÃO LEGAL QUE DISCIPLINA DOAÇÕES REALIZADAS ENTRE PARTICULARES. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, NOS TERMOS DO ART. 22, INCISO I, DA CF/88.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei 163/2025, de autoria do vereador Marcão Braz, que *“Dispõe sobre a Proteção*





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Alimentar Infantil no entorno das Escolas Públicas Municipais de Votuporanga e dá outras providências”.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, a presente proposição tem como objetivo proteger crianças e adolescentes da exposição a riscos alimentares no entorno das escolas públicas municipais. Recentemente, pais e responsáveis têm relatado episódios preocupantes envolvendo a distribuição de doces, balas e chocolates por pessoas desconhecidas nas portas das escolas, com suspeitas de contaminação ou adulteração dos produtos.

Tal prática representa uma ameaça direta à saúde e à segurança dos menores, além de configurar uma violação ao princípio da proteção integral previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n° 8.069/1990). A oferta de alimentos sem controle sanitário, sem identificação de origem e sem autorização dos responsáveis compromete o ambiente escolar e gera insegurança na comunidade.

O projeto de lei propõe medidas preventivas e educativas, sem interferir na liberdade de circulação ou no comércio regular, mas estabelecendo critérios mínimos para a distribuição de alimentos a menores nas imediações das escolas. A iniciativa busca garantir que qualquer ação envolvendo alimentação infantil seja transparente, segura e autorizada pelos responsáveis legais.

A proposta está amparada na competência legislativa municipal para tratar de assuntos de interesse local, consoante o art. 30 da nossa Constituição



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Federal, assim como no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), no que diz respeito ao direito à informação clara sobre produtos e serviços.

Ademais, o presente projeto de lei alinha-se a outras legislações já aprovadas em municípios e estados brasileiros que regulam a comercialização e oferta de alimentos no ambiente escolar.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 163/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional". (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar que:

"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)." Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte". (grifo nosso).

O art. 5º, inc. II, da Constituição Federal, estabelece:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” (grifo nosso)

José Francisco Cunha Ferraz Filho ensina:

“A lei, elemento constitutivo do Estado de Direito, prescreve a vida jurídica da sociedade. Como operador deontológico, proíbe, obriga e permite, expressando-se num conjunto interativo e sistemático, dinâmico e uniforme - pelo menos após o início da Idade Moderna, pois antes, o Direito romano e a construção do corpus exigiam a prudência e a racionalidade prática na elaboração do ordenamento jurídico, o que já não subsiste com os modernos, que encaram a lei como fruto de um procedimento legislativo, ou seja, apenas sob a ótica da formalidade.

No Estado moderno, então, a lei é a condição de existência do direito e de limitação do poder político do Estado, separando e garantindo a esfera pública e a privada. Assim, para o espaço privado, a lei permitia, na medida em que tudo o que não era proibido e não era tratado por ela era permitido.

[...]





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

o princípio da legalidade não mais limita o Estado nem garante apenas a autonomia dos indivíduos, mas regula e prescreve condutas para o Estado e seus serviços, bem como atribui deveres à comunidade humana que forma a unidade política” (cf. in Constituição Federal Interpretada, 9ª ed., Manole, Barueri, 2018, p. 15 e p. 16). (grifo nosso)

O Projeto de Lei nº 163/2025 trata justamente dos deveres da comunidade, pois tem o objetivo de proibir a distribuição gratuita de alimentos industrializados, doces, balas, chocolates ou similares para crianças e adolescentes por pessoas físicas ou jurídicas não autorizadas pelos pais ou pelos responsáveis legais no perímetro de até 100 (cem) metros das escolas públicas municipais (art. 1º).

A referida propositura não trata da comercialização de alimentos, mas da simples doação, que, segundo o Código Civil (Lei nº 10.406/02), é “[...] o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra” (art. 538).

O conteúdo do Projeto de Lei nº 163/2025 tem um mérito inafastável, posto que visa a “absoluta prioridade” e a proteção integral (“colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”), das crianças e dos adolescentes, de acordo com o art. 227, da Constituição Federal. A proteção integral do referido grupo vulnerável também está prevista no art. 1º, da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Ainda assim, cremos que **não há competência** do Município para legislar sobre a matéria. Afinal, somente a União pode legislar sobre as doações efetuadas entre particulares, pois aquele ente federativo possui a competência privativa para legislar sobre direito civil (art. 22, inc. I, da Constituição Federal). Vale destacar que as competências federativas estão previstas na Constituição Federal, inclusive no “âmbito da legística” (cf. Diogo esteves pereira, *in* Manual de Legística, JusPodivm, Salvador, 2026, p. 74).

Bernardo Gonçalves Fernandes leciona sobre a inconstitucionalidade formal orgânica:

*“Inconstitucionalidade formal orgânica: envolve o descumprimento de regras de competência previstas na CR/88 para a produção do ato. Como exemplo, podemos citar uma norma estadual que venha a legislar sobre direito penal e com isso descumprir o art. 22, 1, da CR/88, que estabelece ser matéria de competência privativa da União a legislação sobre direito penal. Portanto, se uma Lei Estadual dispuser sobre essas matérias do art. 22, I (sem a necessária delegação prevista no art. 22, parágrafo único) haverá, então, inconstitucionalidade formal orgânica por descumprimento de regra de competência” (cf. *in* Curso de Direito Constitucional, 13ª ed., JusPodivm, Salvador, 2021, p. 1.978 e p. 1.979). (grifo nosso)*

Luís Roberto Barroso também ensina sobre o tema:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“A primeira possibilidade a se considerar, quanto ao vício de forma, é a denominada inconstitucionalidade orgânica, que se traduz na inobservância da regra de competência para a edição do ato. Se, por exemplo, a Assembleia Legislativa de um Estado da Federação editar uma lei em matéria penal ou em matéria civil, incorrerá em inconstitucionalidade por violação da competência da União na matéria. De outra parte, haverá inconstitucionalidade formal propriamente dita se determinada espécie normativa for produzida sem a observância do processo legislativo próprio” (cf. in O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, 6ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 48 e p. 49). (grifo nosso)

Em nossa opinião, o Município não pode impedir, por lei, que particulares realizem doações de alimentos para outrem nas condições propostas. As regras relacionadas às doações devem ser disciplinadas pela União. Segundo Cristiano Chaves de Faria e Nelson Rosenvald, “[...] a doação é ato de disposição gratuita da coisa, decorrente do exercício do direito de propriedade. Destarte, é uma liberalidade, praticada pelo titular ainda em vida” (cf. in Curso de Direito Civil, v. 4, 7ª ed., JusPodivm, Salvador, 2017, p. 756).

A liberalidade do particular na doação de alimentos não pode ser suprimida por lei municipal, pois o interesse não é apenas local. Não há predominância do interesse local na propositura sob análise.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Não se deve olvidar, ainda, que o Poder Legislativo não precisa autorizar o Prefeito Municipal à regulamentação das leis, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

“O poder Regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito. [...]

*Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas - se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. in *Direito Municipal Brasileiro*, 22ª ed., Malheiros, São Paulo, 2025, p. 646). (grifo nosso)*

Feitas as ponderações acima delineadas, em nossa opinião, o Projeto de Lei nº 163/2025 possui vício em relação ao sistema constitucional de repartição





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de competências legislativas e viola a iniciativa do Chefe do Poder Executivo em seu art. 6º.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, o Projeto de lei nº 163/2025 é inconstitucional, sendo assim, essa Procuradoria recomenda a Presidência da Câmara, a rejeição do Projeto de lei, nos termos do artigo 37, §3º, do Regimento Interno.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 07 de novembro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

