



Porto Alegre, 19 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.154/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 11, de 2025, de autoria parlamentar, que tem como ementa: “Dispõe sobre a introdução progressiva de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar da rede pública de ensino do Município de Rio Grande”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas e administrativas conferidas ao Município pela Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Consoante já explicado alhures a esta Casa de Leis, a iniciativa legislativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício de iniciativa concorrente pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não possui legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem. Por oportuno, veja-se a transcrição dos seguintes dispositivos do projeto de lei em análise:

Art. 4º Cabe ao poder executivo regulamentar esta lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua publicação, estabelecendo os mecanismos para:

- a) elaboração de um plano de implementação e;
 - b) monitoramento da execução desta lei por meio de relatórios anuais, realizados pelo CAE (Conselho de Alimentação Escolar).
- (grifou-se)

A rigor, é para isto já ser feito no âmbito do Executivo; cabe ao Legislativo exercer a sua função de fiscalizar os atos daquele Poder e não pretender criar lei sobre algo que já existe, principalmente quando se refere a serviços que são praticados por órgãos de outro Poder.

Com efeito, especificamente no caso do projeto de lei em estudo, constata-se a citação direta de órgãos do Poder Executivo, como a Secretaria Municipal de Educação e da Vigilância Sanitária, além das próprias escolas públicas da rede municipal de ensino. Ou seja, conclui-se que a proposição determina como deverá ser o próprio agir do órgão competente para a matéria no âmbito do Executivo.

Ocorre que nem mesmo seria preciso citar diretamente palavras e expressões no texto como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se constatar a atribuição de alguma obrigação, serviço ou ônus para o Executivo, para que pratique determinada ação por meio do competente órgão e seus servidores, em serviço que, ao fim e ao cabo, são de sua competência como é o caso do ensino público.

Em que pese o mérito de uma proposição como esta no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o princípio previsto desde a Constituição Federal e reproduzido na legislação dos outros entes federativos⁴.

⁴ Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.** (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do



Vários Tribunais de Justiça pelo país confirmam a inconstitucionalidade das leis de iniciativa da Câmara de Vereadores que tratam sobre algum aspecto da prestação e funcionamento de serviços públicos no Município, das que invadem as atribuições do Executivo ou que lhe imponham obrigações. A título de exemplos similares ao da proposição ora analisada, veja-se o que as seguintes ementas de jurisprudência ilustram sobre o provimento do serviço da alimentação escolar:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS NA MERENDA ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (NOMODINÂMICA). VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. A Lei Municipal nº 10.500, de 14 de novembro de 2017, que “Dispõe sobre a inclusão de alimentos orgânicos na merenda escolar na Rede Municipal de Ensino”, de iniciativa da Câmara Municipal de Lajeado, contém vício de inconstitucionalidade formal (nomodinâmica), considerando que a Câmara Municipal não poderia ter legislado sobre matéria de iniciativa de processo legislativo reservada ao Poder Executivo Municipal. A matéria relativa à merenda escolar é nítida questão de cunho administrativo, mais especificamente vinculada à gestão da Secretaria Municipal da Educação, cujo norte é diretamente relacionado à tomada de decisão do Poder Executivo. Dessa forma, o ato normativo impugnado invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao ter disciplinado matéria nitidamente administrativa, com impacto na estrutura da administração municipal, violando, especialmente, os arts. 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085503910, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Laura Louzada Jaccottet, Julgado em: 19-08-2022) (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei municipal que dispõe sobre a inclusão do mel de abelha na merenda escolar da rede pública de ensino do Município de Itatiba. Normas de iniciativa parlamentar que interferem na prática de ato de gestão administrativa. Violação à Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada.** Ofensa aos arts. 5º e 47, incisos II, XI e XIV, todos da Constituição Estadual. Precedente do Órgão Especial. Liminar convalidada e pedido julgado procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2051426-61.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/07/2016) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NAS ESCOLAS DA REDE DE ENSINO DE PELOTAS. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. VÍCIO FORMAL. DESPESAS PÚBLICAS SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. VÍCIO MATERIAL. Ação Direta de

outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)



Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a alimentação nas escolas da rede municipal. Competência de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo Municipal. Princípio da simetria e separação dos Poderes. Art. 2º da Constituição Federal e art. 10 da Constituição Estadual. Violação do art. 61, § 1º, II "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e art. 82, VII, ambos da Constituição Estadual. **Vício formal de iniciativa.** Afronta ao art. 154, inciso I da Constituição Estadual. **Aumento de despesas sem previsão orçamentária. Vício material. Inconstitucionalidade declarada. Julgaram procedente a ação, unânime.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70041514670, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Rafael dos Santos Júnior, Julgado em: 20-06-2011) (grifou-se)

Sob essa égide, a lei de iniciativa de Vereador não pode se estender à esfera do Poder Executivo. Assim, o projeto de lei em tela, ao impor obrigações em matéria reservada ao Executivo e acaba por invadir a competência privativa do Chefe daquele Poder.

Ademais, convém pontuar ainda o seguinte: se a Lei Federal nº 11.947, de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, já determina a responsabilidade técnica pela elaboração dos cardápios da merenda escolar, desnecessário é a legislação municipal determinar a mesma obrigação, pois a norma federal, por si só, já se impõe. Ou seja, tal responsabilidade técnica de nutricionistas não ocorrerá porque está previsto em lei municipal, mas por decorrência da lei federal.

Outrossim, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que institui as Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

VIII - 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; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013) (grifou-se)

Ou seja, o direito que o PL pretende ver resguardado já está garantido pela lei federal que define as diretrizes da educação para todas as crianças. E, em se tratando de alimentação infantil adequada, a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), estabelece, entre outras garantias:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, **à alimentação, à educação**, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (grifou-se)

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]



- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

No âmbito do Município, a medida poderá ser efetivada administrativamente mediante regulamentação por ato próprio do Chefe do Poder Executivo, inclusive dispensada a autorização legislativa, exceto em caso de aumento de despesas.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênua e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 11, de 2025, ora analisado, pela via da iniciativa parlamentar para dispor sobre a obrigatoriedade de oferta de opções de alimentação sem glúten nas escolas do Município, vez que acaba por se referir a serviços públicos, no caso, o provimento do ensino público e o oferecimento de merenda escolar, matérias que são serviços de competência reservada privativamente ao Executivo, o que contraria o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Por último, ainda que previsto, de certa forma, na legislação federal, mas considerando que se trata de um objeto notoriamente meritório, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de ser adaptado para servir como objeto de Indicação ou pedido de providências ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM