



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Desde 1966

Porto Alegre, 19 de março de 2025.

Informação nº 472/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal.
Consultores: Tiago Córdova e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Projeto de Lei. Proposta que dispõe sobre a oferta adequada de merenda escolar da rede municipal de ensino. Iniciativa parlamentar. Vedação. Matéria já legislada. Inconstitucionalidade material e formal. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 12.075/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 32/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a oferta adequada de merenda escolar da rede municipal de ensino.

Passamos a considerar.

1. Do exercício da competência legiferante pelo Município.

A matéria em liça vai ao encontro do dever de cuidar da saúde pública, competência comum de todos os entes federados, nos moldes do art. 23, inciso II, da Constituição Federal – CF, aplicada aos municípios, portanto, em conjunto com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar à legislação, no que couber, nos moldes do art. 30, incisos I e II, também da Carta Magna.



2. Da análise do mérito

Apesar de meritória a proposição, a União já legislou sobre a matéria por meio da Lei Federal nº 11.947/2009, que cria o Programa Nacional de Alimentação Escolar e estabelece que resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE regulamentará a execução do programa.

Entre outras medidas, para a promoção da alimentação saudável, a Lei Estadual nº 15.216/2018 prevê, igualmente, disposições atinentes à alimentação escolar, com regulamento pelo Decreto Estadual nº 54.994/2020.

Tais regramentos estão em consonância com a Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, que “Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional”. Nesta normativa, são elencados os eixos prioritários para a promoção da alimentação saudável nas escolas, entre os quais está a “restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras;” (art. 3º, inciso IV).

Ainda, de acordo com a Portaria Interministerial, art. 5º, inciso V, para alcançar a alimentação saudável no ambiente escolar devem-se implementar uma série de ações, entre as quais, “restringir a oferta e a venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e desenvolver opções de alimentos e refeições saudáveis na escola”.

Assim prevê a Resolução FNDE nº 6/2020:

Art. 15 A coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito da Seduc, da Prefeitura Municipal e da escola federal, deve ser realizada por nutricionista Responsável Técnico - RT do PNAE vinculado à EEx, respeitando as diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009 e em



legislações específicas, dentro de suas atribuições previstas na normativa do CFN.

[...]

Art. 17 Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, **tendo como base a utilização de alimentos in natura ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.**

§ 1º **Os cardápios devem ser adaptados para atender aos estudantes diagnosticados com necessidades alimentares especiais tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.**

§ 2º Estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação devem receber a alimentação escolar no período de escolarização e, no mínimo, uma refeição no contraturno, quando em AEE, de modo a atender às necessidades nutricionais, conforme suas especificidades.

[...]

Como se verifica na legislação antes referida, apesar de ser competência comum de todos os entes federados “cuidar da saúde e assistência pública”, art. 23, inciso II, da CF, pelo que estabelece se art. 24, inciso XII, é competência concorrente da União e dos Estados – e dela não participam os Municípios – legislar sobre “proteção e defesa da saúde”, de modo que aos Municípios, com relação à matéria compete, apenas, legislar de forma suplementar, quanto a aspectos de interesse local, em caso de omissão da União e/ou do Estado.

Sendo assim, como a matéria de que trata o Projeto de Lei já foi legislada pela União e pelo Estado, no exercício da competência que lhes foi outorgada no art. 24 da CF, fica afastada a legitimidade do Município, o que o torna materialmente inconstitucional.

3. Do exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.



Ademais, quanto à iniciativa, outro aspecto a ser considerado na análise da viabilidade de uma proposição, caso a matéria se ajustasse à competência local, a iniciativa seria privativa do Executivo. Isso porque está relacionada à promoção da saúde pública e à gestão do sistema de ensino do Município, de responsabilidade das Secretarias de Saúde e de Educação.

Assim, considerando que o Projeto de Lei sob análise é de origem parlamentar e interfere em atribuições de Secretarias vinculadas à estrutura administrativa do Executivo, não observa a regra de iniciativa do art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado.

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas dos acórdãos abaixo colacionamos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE [...]. 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 [...], 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 A ACÇÃO 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).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.122/2021. MUNICÍPIO DE [...]RS. INCLUSÃO DE CONTEÚDO SOBRE CULTURA TRADICIONALISTA NAS AULAS MINISTRADAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A Lei nº 2.122/2021, do Município de Piratini/RS, inclui conteúdo sobre cultura tradicionalista nas aulas ministradas nas escolas públicas da rede municipal de ensino. 2. Os dispositivos da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de diploma com “status” infraconstitucional, não servem de parâmetro para controle de constitucionalidade. 3. Lei que trata de matéria essencialmente administrativa, concernente ao funcionamento da Administração Municipal, pois seus comandos implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, impondo de forma implícita uma série de ações e compromissos que deverão ser executados pela Secretaria Municipal de Educação. Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, para dispor sobre as atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública. 4. Violação ao disposto nos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, II e VII, da CE/89, aplicáveis aos municípios por força do artigo 8º, “caput”, da mesma Carta. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085567618, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-10-2022)

Portanto, a iniciativa legislativa da proposição interfere na independência entre os poderes, princípio fundamental estabelecido para os Municípios no art. 10 da Constituição do Estado.

4. Análise da legística aplicada a formação da lei.

No que se refere a legística aplicada, a proposição, a partir da análise, pode se averiguar que foram plenamente observadas as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal [...]”.

No entanto, resta prejudicada uma verificação mais aprofundada, haja vista a inconstitucionalidade formal e material, já indicadas.

5. Conclusão.

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 32/2025, pois dispõe sobre matéria já legislada pelo Estado e, se fosse da competência local, privativa do Executivo, o que o torna material e formalmente inconstitucional.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente

Tiago Córdova
OAB/RS nº 71.570

Documento assinado eletronicamente

Júlio César Fucilini Pause
OAB/RS nº 47.013

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 528790269254637646</p>	
--	---	--