



Porto Alegre, 15 de setembro de 2025.

Informação nº 2142/2025

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: Análise do Projeto de Lei nº 136/2025, que “Cria o Programa Municipal de Terapia Nutricional para Estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”. Iniciativa parlamentar. Considerações.

Através de consulta registrada sob o nº 55.564/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 136/2025, de iniciativa parlamentar, que “Cria o Programa Municipal de Terapia Nutricional para Estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA)”.

Passamos a considerar.

1. Da competência legislativa municipal.

O Projeto de Lei nº 136/2025 propõe a criação de um programa municipal que visa a oferta de "terapia nutricional" e "protocolos alimentares individualizados" para estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) na rede municipal de ensino. A matéria, portanto, tangencia áreas de saúde, educação e assistência social.

Aos municípios compete complementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o art. 30, inciso II, da Constituição Federal – CF, e legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CF).

Contudo, a legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional, bem como sobre a organização do sistema de saúde, é de competência preponderante da União e dos Estados. A Lei Federal nº 11.947/2009, que cria o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e a Resolução FNDE nº 6/2020, que regulamenta sua execução, já tratam da alimentação escolar em âmbito nacional, inclusive com a previsão de nutricionistas responsáveis técnicos pela elaboração dos cardápios e adaptação para necessidades especiais.

Embora "cuidar da saúde e assistência pública" seja competência comum (CF, art. 23, II), a legislação sobre "proteção e defesa da saúde" é competência concorrente da União e dos Estados (CF, art. 24, XII), da qual os Municípios não participam, cabendo-lhes apenas legislar de forma suplementar sobre aspectos de interesse local, em caso de omissão da União ou do Estado. Nesse sentido, conclui-se que se a matéria já foi legislada pela União e pelo Estado, resta afastada a legitimidade do Município para legislar de forma originária, configurando inconstitucionalidade material para a proposição.

2. Da iniciativa do processo legislativo.

O Projeto de Lei nº 136/2025 é de iniciativa parlamentar. No entanto, a criação de programas que implicam organização administrativa, definição de atribuições de órgãos e servidores, e que geram despesa pública, são matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo.

A Lei Orgânica do Município reforça essa prerrogativa, ao prever a competência privativa do Prefeito para a "iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica" (art. 51, inciso I, da LOM). Além disso, o art. 51, inciso VII, da LOM, outorga ao Prefeito a competência para "prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores", e o art. 51, inciso VIII, para "enviar à Câmara Municipal os projetos de lei relativos ao orçamento anual e ao plano plurianual".

O Projeto de Lei nº 136/2025, ao criar um "Programa Municipal", implica necessariamente em medidas administrativas para sua execução, como a "elaboração de protocolos alimentares individualizados" (art. 1º, Parágrafo Único), a "interface entre os responsáveis, as unidades de ensino e o órgão competente pelo planejamento da alimentação escolar" (art. 2º), e a "promoção de condições adequadas de preparo da alimentação escolar, respeitando as necessidades individuais dos estudantes com TEA e organizando o trabalho da equipe escolar" (art. 3º, inciso VII). O próprio art. 5º do PL 136/2025 estabelece que "o Poder Executivo adotará as medidas administrativas necessárias".

Tais disposições, por afetarem a organização e o funcionamento da administração municipal, bem como por implicarem em novas atribuições para os órgãos e servidores do Executivo, configuram matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Dessa forma, o Projeto de Lei nº 136/2025 padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, na medida em que sua proposição por parlamentar invade a esfera de competência privativa do Poder Executivo municipal.

3. Do mérito da proposição.

Sob o aspecto material, o Projeto de Lei nº 136/2025 apresenta uma finalidade social relevante e louvável.

Entretanto, o mérito da proposição, embora evidente do ponto de vista social e humanitário, não tem o condão de sanar os vícios jurídicos de ordem formal e material já apontados. Uma proposição, por mais bem-intencionada que seja, deve observar rigorosamente as normas constitucionais e legais que regem o processo legislativo e a distribuição de competências.

4. Da legística.

Mesmo com a observância das disposições da Lei Complementar nº 95/1998, uma verificação mais aprofundada da legística restaria prejudicada, haja vista a inconstitucionalidade formal e material, já indicadas. Isso reforça que a boa técnica legislativa formal não convalida vícios de inconstitucionalidade material ou formal no que tange à competência e à iniciativa legislativa.

5. Dos aspectos orçamentários, financeiros e fiscais.

A criação de um "Programa Municipal de Terapia Nutricional" implica, indubitavelmente, em impacto orçamentário e financeiro para o Município. A execução de tal programa demandará recursos para a elaboração de protocolos, o acompanhamento de estudantes, a capacitação de equipes, a possível aquisição de alimentos específicos e a adaptação das condições de preparo, entre outras ações.

No entanto, resta prejudicada uma análise mais detida sobre esses aspectos, considerando os vícios insanáveis já indicados.

6. Da conclusão.

Por todo o exposto, e em conformidade com as Constituições Federal e Estadual, e a Lei Orgânica Municipal, o Projeto de Lei nº 136/2025 é juridicamente inviável.

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



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512



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: 542320292262127107

