



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO  
Montenegro Cidade das Artes**



**PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO LEGISLATIVO**

Trata-se de projeto de lei que tem por incluir a carne de peixe do tipo pescada, em especial o filé de Tilápia, no cardápio da merenda escolar da rede pública municipal de ensino de Montenegro

A mensagem justificativa informa que:

É reconhecido que a carne de peixe tem uma grande qualidade proteica. É pouco gordurosa e contém Ômega 3, uma substância que combate os chamados radicais livres. Esse radical livre além de promover o envelhecimento precoce, pode nos homens desenvolver o câncer de próstata e nas mulheres o câncer no colo do útero.

Os peixes são ricos em proteínas, fontes de vitaminas A, B e D e minerais como ferro, zinco, cálcio, fósforo e iodo. Tem teor de gordura reduzido e nessas predominam as do tipo poli-insaturada, diferentemente das carnes vermelhas que contém alta proporção de gordura saturada, que podem causar problemas cardíacos se consumidos em quantidade.

Por essas qualidades nutritivas aqui referidas brevemente, o peixe inserido na dieta infantil é recomendação unânime de médicos e nutricionistas. A introdução do peixe no cardápio de crianças e adolescentes contribui para o desenvolvimento saudável e integral, auxilia na formação do sistema nervoso e segundo recomendações de especialistas, deveriam ser consumidos ao menos duas vezes por semana, o que não é um hábito praticado em muitas famílias.

Outro ponto também importante de se ressaltar é o impacto ambiental, pois a criação de peixe é uma atividade de menor impacto ambiental em relação a outras criações.

Com isso, estaremos incentivando a geração de emprego e renda, estimulando a produção familiar no sistema de água doce, em açudes e lagos na zona rural.

Relatei.

O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Nesse mesmo sentido, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Analisando os fatores principiológicos previstos na Carta Magna, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Diante de tal regramento conceitual, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo pode inquinar o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Ultrapassado tal ponto, verifica-se que o presente Projeto de Lei, por mais interessante que seja o seu conteúdo, ao legislar sobre a inclusão de carne de peixe no

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO  
Montenegro Cidade das Artes**



cardápio da merenda escolar da rede pública municipal de ensino, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

Tenho que, no caso em análise, o projeto de lei padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;**

[...]

Tal matéria, salvo melhor juízo, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Casa Legislativa tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

<sup>2</sup> Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Por essa ótica, entendo que houve pela Casa Legislativa a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

II - **exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**

III - **iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**

[...]

As decisões que seguem são semelhantes ao caso em análise, como se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL 4.061, de 19 DE MAIO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE SOCORRO, QUE "DISPÕE SOBRE O FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO DIFERENCIADA EM ESCOLAS MUNICIPAIS E DEMAIS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SOCORRO/SP PARA PORTADORES DE DIABETES, HIPERTENSÃO, ANEMIAS OU ALERGIAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – INICIATIVA PARLAMENTAR – IMPOSSIBILIDADE - MATÉRIA DE NATUREZA EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVA, PERTINENTE AO PODER EXECUTIVO – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – INOCORRÊNCIA, ENTRETANTO, DE AFRONTA, AO ART. 25 DA CARTA BANDEIRANTE - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAL A LEI EM QUESTÃO. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201269-66.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/06/18; Data de Registro: 12/06/18)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeverica da Serra, de iniciativa parlamentar, que "dispõe



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



sobre autorizar a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar assim como autoriza a distribuição de cereal (similar a Sucrilhos) com leite aos alunos da rede pública municipal” Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '2', 47, incisos II, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição do Estado de São Paulo Violação à separação de poderes A inclusão de novos alimentos no cardápio da merenda escolar, atribuindo obrigações à Secretaria de Educação e ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar, vinculados ao Poder Executivo, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapeverica da Serra  
AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2279217-45.2021.8.26.0000 (TJ/SP)

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Presente Projeto de Lei, com fundamento na inconstitucionalidade formal.

Montenegro/RS, 17 de abril de 2025.

**Adriano Bergamo**

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961