



Porto Alegre, 24 de abril de 2025.

Informação nº 806/2025

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Adriano César Bergamo, Consultor Jurídico.
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal.
Consultores: Amanda Zenato Tronco Diedrich e Júlio César Fucilini Pause.
Ementa: Projeto de Lei. Proposta, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a oferta de peixe na alimentação escolar. Vedação. Inconstitucionalidade material e formal. Considerações.

Por meio de Consulta registrada sob o nº 25.976/2025, é solicitada análise de Projeto de Lei, de autoria parlamentar, que “inclui a carne de peixe do tipo pescada no cardápio da merenda escolar da rede pública municipal de ensino”.

Passamos a considerar.

1. Do exercício da competência legiferante pelo Município.

A matéria em liça vai ao encontro do atendimento da obrigação acessória à oferta do ensino (alimentação escolar), competência comum de todos os entes federados, nos moldes do art. 23, inciso V, da Constituição Federal – CF, aplicada aos municípios, portanto, em conjunto com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar à legislação, no que couber, nos moldes do art. 30, incisos I e II, também da Carta Magna.

2. Da análise do mérito



O art. 208, VII, da Constituição Federal estabelece que é dever do Poder Público garantir ao educando, em todas as etapas da educação básica, “programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde”.

Diante disso, a União, por meio da Lei Federal nº 11.947/2009, criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com o “objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo”.

Para tanto, o PNAE exige, no art. 11, que “a responsabilidade técnica pela alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal, nos Municípios e nas escolas federais caberá ao nutricionista responsável, que deverá respeitar as diretrizes previstas nesta Lei e na legislação pertinente, no que couber, dentro das suas atribuições específicas”.

Além disso, os cardápios “deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (art. 12).

Por sua vez, o Conselho Federal de Nutrição – CFN, editou em 2024, a Resolução CFN nº 788/2024, dispondo sobre as atribuições de nutricionista na atuação em Alimentação e Nutrição no Ambiente Escolar, cabendo a ele, obrigatoriamente:

Art. 3º Para realizar as atribuições de Alimentação e Nutrição no Ambiente Escolar na rede pública de ensino, cabe ao(à) nutricionista, no âmbito do PNAE, as seguintes atividades obrigatórias:



[...]

IV - planejar, elaborar, acompanhar a execução e avaliar o cardápio ofertado nas escolas, considerando os alunos com necessidades especiais, conforme previsto na Lei nº 12.982, de 2014, assim como as Resoluções CD/FNDE - PNAE vigentes;

V - elaborar e/ou implementar fichas técnicas atualizadas das preparações que compõem o cardápio;

VI - estimular a identificação de estudantes com necessidades alimentares especiais;

VII - colaborar tecnicamente com o abastecimento de gêneros alimentícios e de outros insumos da alimentação dos estudantes considerando a necessidade de:

a) elaborar a especificação e a previsão quantitativa de gêneros alimentícios e de outros insumos da alimentação dos estudantes para subsidiar o Termo de Referência/Edital dos processos de aquisição;

b) coordenar o processo de avaliação de amostra de gêneros alimentícios, quando houver necessidade técnica, emitindo relatório técnico; e

c) avaliar, quando demandado, a necessidade do recebimento de doações de alimentos oriundos de programas de incentivo à agricultura familiar, outras formas de doação devem seguir a Lei nº 14.016, de 2020.

VIII - articular com os agricultores familiares e empreendedores rurais e suas organizações, de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar.

Parágrafo 1º A direção/coordenação/gerência ou atividades afins da execução do PNAE nas Entidades Executoras deverá ser de nutricionista habilitado, conforme previsto no inciso II do art. 3º da Lei 8.234, de 1991, e no art. 11 da Lei 11.947, de 2009.

Parágrafo 2º Recomenda-se que as ações de EAN a que se refere o inciso III componham projeto mediante atuação coordenada da área pedagógica da Entidade Executora e do responsável técnico e demais nutricionistas, de acordo com a Lei nº 13.666, de 2018. (grifamos)

Ou seja, a inclusão da obrigatoriedade de o Município ofertar a carne de peixe do tipo pescada, em especial o filé de Tilápia na alimentação escolar, adentra em uma competência privativa do nutricionista, delegada pela Lei Federal nº 11.947/2009 e pela Resolução FNDE nº 6/2020, não sendo possível que lei municipal



determine o tipo de alimento que será incluído no cardápio da alimentação escolar, já regrado em âmbito nacional.

Analogicamente é como se lei municipal determinasse qual medicação o médico deverá fornecer para tratamento de determinada doença.

Por tal razão, não verificamos a viabilidade do Projeto de Lei quanto ao mérito.

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

Ademais, outro aspecto a ser considerado na análise da viabilidade de uma proposição – caso fosse possível a edição de norma nesse sentido – é que ela necessita ser de iniciativa do Poder Executivo. Isso porque está relacionada à gestão do sistema de ensino do Município, de responsabilidade da Secretaria 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:

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 A 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). (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ENCANTADO. **LEI MUNICIPAL DE DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DA CARNE SUÍNA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ENCANTADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA.** 1. A Lei - Encantado nº 4.638, de 18MAR2020, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo **a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre as atribuições da administração municipal, especialmente no que se refere à inclusão da carne suína na alimentação escolar no âmbito do sistema público de ensino do Município de Encantado.** 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084147750, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-07-2020) (grifamos)

Em outros Tribunais pátrios, localizamos precedentes na mesma linha de entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.828, de 20 de outubro de 2020, do Município de Itapecerica da Serra, de



iniciativa parlamentar, que "**dispõe 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. (TJ-SP - ADI: 22792174520218260000 SP 2279217-45 .2021.8.26.0000, Relator.: Elcio Trujillo, Data de Julgamento: 01/06/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/06/2022) (grifamos)

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.187/2017 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **OBRIGATORIEDADE DE INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS OU DE BASE AGROECOLÓGICA NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO . INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.** 1. Trata-se de Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 6 .187/2017 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, que institui a obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar na Rede Municipal de Ensino. Alega o Representante vício competência, por versar a lei em tela sobre matérias de competência exclusiva da União ou concorrente entre União e Estados, e vício de iniciativa, por versar sobre a organização e atribuições de órgãos do Poder Executivo. 2. Vício de competência caracterizado . **Lei que versa sobre educação e, especificamente, sobre as políticas de alimentação e nutrição escolar. Competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, conforme art. 22, XXIV, da Carta Magna. Competência concorrente entre União e Estados para legislar sobre educação, conforme art . 24, IX, da Constituição Federal (art. 74, IX, da Constituição Estadual), cabendo ao Estado a edição de normas suplementares sobre o tema.** 3. Lei Federal nº 9 .394/1996 que já estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, prevendo em seu art. 4º, VIII, o direito à alimentação. Lei Federal nº 11.947/2009 que disciplina as normas gerais sobre alimentação escolar . Ações desenvolvidas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que versam, precisamente, sobre pontos objeto da lei aqui analisada. 4. Competência concorrente da União e Estados, conforme art. 24, V,



da Constituição Federal, e 74, V, da Constituição Estadual, para tratar de tema relacionado ao consumo de produtos orgânicos . Lei Federal nº 10.831/2003, regulamentada pelo Decreto nº 6.323/2007, que dispõe sobre a alimentação orgânica, conceituando-a e disciplinando os procedimentos relativos à fiscalização da produção, circulação, armazenamento, comercialização e certificação de produtos orgânicos. 5 . Hipótese dos autos em que não se verifica a predominância do interesse particular da municipalidade. Competência para suplementar legislação federal e estadual, no que couber, **que não autoriza o Município a legislar sobre qualquer matéria.** Doutrina. Precedentes deste E . Órgão Especial e do Supremo Tribunal Federal. 6. Art. 22, XXVII, da Constituição Federal . Competência privativa da União para legislar sobre licitação e contratos. Artigos 4º, 5º, 6º e 7º da lei vergastada que tratam da modalidade de licitação, forma de contratação e análise de propostas, possibilidade de adoção de preços diferenciados e direcionamento da origem dos produtos a serem adquiridos. Contratações que, excetuadas previsões da lei de regência, devem ser realizadas pela Administração Pública mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições aos concorrentes. Norma municipal em cotejo que não observa dos princípios constitucionais e as normas gerais previstas pela legislação federal, ao restringir a modalidade de licitação e ainda disciplinar tratamento desigual aos licitantes . Precedentes deste Órgão Especial. 7. Artigos 6º e 7º da Lei. Violação à isonomia, livre iniciativa e liberdade econômica . Tabelamento do preço diferenciado que poderá ser praticado (até 30% - trinta por cento - a mais que o produto similar convencional), e estabelecimento de preferência por produtos produzidos no Município do Rio de Janeiro e região metropolitana. Supressão, sem razoabilidade, da liberdade de concorrência e da iniciativa dos particulares, além de criar restrição nos preços finais de venda dos produtos e reserva de mercado. Precedente do Supremo Tribunal Federal. **8 . Lei de iniciativa de membro do legislativo que cria disciplina a organização e funcionamento de órgãos do Poder Executivo. Funções tipicamente administrativas. Vício de iniciativa caracterizado. Violação à Separação dos Poderes . Artigos 7º, 112, § 1º, II, d, e 145, VI, a, da Constituição Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI, COM EFEITOS EX TUNC.** (TJ-RJ - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 00161967420228190000 202200700136, Relator.: Des(a) . CARLOS SANTOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 19/09/2022, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 22/09/2022) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 6.814/2016, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA . GÊNESE PARLAMENTAR. REGULAMENTAÇÃO SOBRE QUAIS OS ALIMENTOS QUE PODEM SER UTILIZADOS NA MERENDA



ESCOLAR DA REDE PÚBLICA LOCAL. VEDAÇÃO A PRODUTOS TRANSGÊNICOS. VÍCIO DE INICIATIVA . USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. MALFERIMENTO AO ART. 71, INC. IV, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO . PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL (ADI N. 2013.077467-9). EXISTÊNCIA, POR OUTRO LADO, DE INSTRUMENTO PARLAMENTAR REGIMENTALMENTE ADEQUADO À ESPÉCIE, QUAL SEJA A "INDICAÇÃO" . PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A Lei questionada (n. 6.814/2016, do Município de Criciúma) usurpa atribuição típica do Chefe do Poder Executivo local, ao ditar-lhe como deve ser composta a merenda das unidades educacionais, proscrevendo alimentos transgênicos ou produtos que contenham em sua composição substâncias transgênicas, o que tipifica manifesta inconstitucionalidade, à luz do art . 71, inc. IV, alínea 'a' da Carta barriga-verde, conforme já assentado por este Órgão Especial (ADI n. 2013.077467-9, rel . Des. Jorge Luiz de Borba, julgada em 11.6.2013) . Ademais, registre-se a existência de instrumento parlamentar regimentalmente adequado à espécie, qual seja a "indicação". (TJ-SC - ADI: 40203933920178240000 Capital 4020393-39.2017.8 .24.0000, Relator.: João Henrique Blasi, Data de Julgamento: 04/07/2018, Órgão Especial)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL N. 16.024/2013, DE INICIATIVA PARLAMENTAR . INCLUSÃO, NA MERENDA ESCOLAR DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO, DE IOGURTE E BEBIDA LÁCTEA PRODUZIDOS NO ESTADO. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. AFRONTA AOS ARTS. 50, § 2º, III E IV, 71, IV, a, 120 E 123 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL . VÍCIO FORMAL EVIDENCIADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INAUGURAL. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que estabelecem os alimentos integrantes da merenda escolar. "O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado ." (MC na ADC n. 1.391-SP, rel. Min . Celso de Mello, DJU de 28-11-1997)" (ADI n. 2004.014440-7, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Des . Carlos Prudêncio, j. 20-12-2006). (TJ-SC - ADI: 20130774679 Tribunal de Justiça de Santa Catarina 2013.077467-9, Relator.: Jorge Luiz de Borba, Data de Julgamento: 21/05/2014, Órgão Especial)



Em sentido contrário, encontramos um único precedente do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), o qual alegou que não há vício de iniciativa dado o entendimento do STF no Tema nº 917:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.172/2018, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, QUE DISPÕS SOBRE A "INCLUSÃO DA CARNE DE PEIXE E SEUS DERIVADOS NO CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO" . PROJETO DE LEI INICIADO NA CÂMARA DOS VEREADORES. ALEGADO VÍCIO FORMAL POR AUSÊNCIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. NORMA QUE NÃO TRATA DA ESTRUTURA, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO, NEM SOBRE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS . TESE FIRMADA NO TEMA N. 917 DO STF. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE . Segundo decidiu o Supremo Tribunal Federal na tese firmada no Tema n. 917 do STF, "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)" (STF, ARE n. 878 .911, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29 .09.16). (TJ-SC - ADI: 40054369620188240000, Relator.: Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Data de Julgamento: 16/11/2022, Órgão Especial)

Tal decisão, em nossa avaliação e, salvo melhor juízo, não observou que a definição do cardápio é competência exclusiva do nutricionista responsável técnico e a obrigatoriedade de ofertar determinado alimento, no cardápio escolar, interfere na atribuição do setor competente (nutrição da Secretaria de Educação).

Portanto, a iniciativa legislativa da proposição, em nossa avaliação, pautado no posicionamento majoritário jurisprudencial, 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.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

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

Entretanto, 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 em análise, pois dispõe sobre matéria já legislada pela União e, se fosse da competência local, privativa do Executivo, o que o torna material e formalmente inconstitucional.

É a informação.

Documento assinado eletronicamente
Amanda Zenato Tronco Diedrich
OAB/RS nº 73.111

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: 440705297782854739</p>	
--	---	--