



**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.

Na apresentação do Projeto de Lei junto à Comissão Geral de Pareceres, quando informado que o parecer jurídico indicava a inconstitucionalidade formal do projeto em virtude do vício de iniciativa, houve a contestação de tal parecer jurídico pelo proponente do projeto de lei, pelos seguintes motivos:



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



- a) Há uma lei estadual em vigor, com a origem da proposição por deputado estadual;
- b) Em passagem anterior pela Casa Legislativa, o mesmo proponente havia apresentado Projeto de Lei obrigando a inclusão do cardápio da merenda escolar do suco de laranja;
- c) Junto ao município de Santa Rosa há lei municipal nesse sentido, de autoria de vereador;
- d) Que se tratava de apenas um parecer jurídico contrário ao projeto.

Diante de tal contestação, foi sugerido que o projeto de lei fosse encaminhado à análise da DPM, que é o órgão jurídico consultivo externo.

Após as pesquisas realizadas e o resultado do parecer jurídico do órgão consultivo, retorna o projeto de lei para nova discussão junto à CGP.

Relatei.

Os pontos que integram a contestação apresentada na última CGP serão analisados abaixo, de forma subdividida para que sejam melhor esclarecidos.

**a) Quanto à existência de lei estadual, que está em vigor, cuja propositura partiu de um Deputado Estadual:**

Pesquisando junto ao site da Assembleia Legislativa, verifica-se que não existe junto aos anexos do Projeto de Lei nº 221/2009, o qual gerou a Lei Estadual nº 13.370/2010, um parecer jurídico emanado por um dos procuradores da Casa legislativa Estadual.

O projeto de lei foi analisado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia, no ato representado por 8 (oito) deputados estadual, que teve a seguinte redação:



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



Do ponto de vista legal, a proposta em exame encontra respaldo na Lei nº 8069 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, dispondo em seu artigo nº 54, inciso VII, que é dever do Estado assegurar a execução de programas suplementares ao ensino, incluindo a alimentação, bem como na Lei 11.947/2009, que estabelece como dever do Estado o direito à alimentação escolar dos alunos da educação básica, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Cabe destacar que a Constituição do Estado, no *caput* de seu artigo nº 198, estabelece que o Estado complementará o ensino público com programas permanentes e gratuitos, entre os quais o de alimentação.

Este Poder Legislativo, em iniciativas anteriores, já apontou para a necessidade de qualificação da merenda escolar e este Projeto de Lei agrega-se ao conjunto de medidas voltadas para o aprimoramento nutricional das nossas crianças e jovens do ensino fundamental, com benefícios imediatos e futuros

Assim sendo, encontramos manifesto o interesse público e o respeito aos princípios constitucionais da oportunidade e da conveniência, de modo que, inexistindo obstáculos de ordem jurídica ou legal, nem vícios de qualquer natureza, recomendamos a aprovação deste Projeto de Lei.

O parecer é favorável.

A presente fundamentação não traz, por si só, garantias de que tal projeto seja constitucional, principalmente no que tange à competência legislativa e a existência ou não de vício de iniciativa para a propositura.

Outrossim, as competências legislativas que Deputados Federais, Senadores e Deputados Estaduais possuem são de outra esfera legislativa e podem ser ampliadas em relação à competência do legislador municipal, não podendo servir de parâmetro sempre para a justificativa na criação de um projeto de lei. O correto, para a análise de um Projeto de Lei municipal, é a análise com outros projetos de lei de outros municípios.

Além disso, um Projeto de Lei pode ser aprovado mesmo sendo inconstitucional, inclusive mesmo tendo parecer jurídico contrário. Basta haver o entendimento das comissões que antecedem pelo encaminhamento à sessão legislativa de votação determinada e, então, receber os votos necessários para tanto. Posteriormente, pode haver o ajuizamento de uma ADIN e a declaração de sua inconstitucionalidade.



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



**b) Quanto ao Projeto de Lei em vigor no município, que inclui o suco de laranja no cardápio da merenda escolar:**

Conforme se verifica junto ao projeto de lei nº07/90, o qual "torna obrigatório o fornecimento, por parte do Poder Executivo do município, em um copo de 175ml de suco de laranja duas vezes por semana", não há parecer jurídico sustentando tal viabilidade jurídica. Isso inclusive foi certificado pelo servidor da Casa Legislativa responsável por tal análise, como se observa:



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA DE VEREADORES DE MONTENEGRO  
"Montenegro Cidade das Artes  
Capital do Tanino e da Citricultura"**

Rua Cel. Álvaro de Moraes, 1.515 – Montenegro/RS – CEP 92510-050 - Fone/Fax: (51) 3632-3303  
E-mail: [camara@montenegro.rs.leg.br](mailto:camara@montenegro.rs.leg.br) – site: [www.montenegro.rs.leg.br](http://www.montenegro.rs.leg.br)



**CERTIDÃO**

Montenegro, 23 de abril de 2025.

CERTIFICO E DOU FÉ QUE, em consulta realizada, nesta data, ao processo nº26-SI/12-01-02 (Lei nº2.643 de 12.06.1990), via formato digital, no sistema Neutron Web da Câmara de Vereadores, não consta parecer jurídico emitido. Sendo o que tinha para certificar.

TIAGO DA SILVA Assinado de forma digital  
por TIAGO DA SILVA  
GOULART:9809 Goulart:98095609072  
5609072 Data: 2025.04.23 09:09:25  
-03'00'

**Tiago da Silva Goulart,  
Assistente Legislativo e Administrativo**

Diante de tal fato, mais esclarecido fica que o projeto de lei, que gerou a Lei nº 2.643/1990 não passou por análise jurídica prévia.

**c) Junto ao município de Santa Rosa, há lei em vigor, de iniciativa do legislativo municipal, sobre exata matéria:**

Pesquisando sobre a matéria proposta junto ao município de Santa Rosa, verifica-se que o Projeto de Lei 08/2022, de autoria do então vereador Alcebíades Alvanoz, foi rejeitado



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



perante a Comissão de Justiça, Cidadania e Redação Final, cujo trecho do parecer emanado naquela comissão segue abaixo:

**Dos fundamentos jurídicos**

A Câmara não pode se adentrar em matérias de iniciativa privativa do Prefeito, por simetria do § 1º do art. 61 da CF (Tema 917 do STF). Assim, qualquer projeto oriundo da Câmara deve primeiro ter verificada a cautela de não extrapolar a competência legislativa do Município.

Ainda, o artigo 55, XXIV da Lei Orgânica, estabelece como competência privativa do prefeito, **providenciar sobre o ensino público.**

**Voto**

Por todo exposto, o Relator resolve emitir parecer não favorável à tramitação do referido Projeto de Lei, devido à inconstitucionalidade da matéria.

Após tal parecer, o projeto de lei não foi levado à votação em plenário, tendo sido solicitada a retirada do mesmo, como se observa:

Ofício nº 05/2021

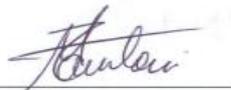
Santa Rosa/RS em 21 de março de 2022.

Excelentíssima Senhora Presidente:

Ao cumprimentá-la cordialmente, venho muito respeitosamente perante Vossa Excelência, como líder da bancada do Progressistas, solicitar a retirada do Projeto de Lei Legislativo nº 0008/2022, de autoria do Vereador Alcebiadez Alvanoz, que dispõe sobre inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar assim como autoriza a distribuição de cereal de flocos de milho com leite aos alunos da rede pública municipal.

Sem mais para o momento, aproveito o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

Atenciosamente,

  
Ver. Maicon Zamboni  
Progressistas



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



Assim, verifica-se que em Santa Rosa também houve o entendimento da inconstitucionalidade do Projeto de Lei, por haver vício de iniciativa.

**d) Que se tratava de apenas um parecer jurídico contrário ao projeto:**

De fato, no momento da apresentação do projeto de lei à análise perante à CGP, apenas havia um parecer jurídico contrário ao prosseguimento do presente Projeto de Lei. Todavia, após manifestação pelo encaminhamento à análise da DPM, novo parecer jurídico aporta aos autos, com a seguinte conclusão:

**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

No mesmo sentido, há decisão unânime do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, pela inconstitucionalidade de uma lei, do município de Lajeado, de autoria do legislativo municipal, que determinava a inclusão de alimentos orgânicos na merenda escolar da rede municipal de ensino, como se observa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE A INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS NA



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



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).

A anteceder a decisão acima, houve parecer favorável à ADIN, pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Em outra demanda, ao pleno do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, julgou procedente a ADIN em relação a um projeto de lei, de autoria do legislativo municipal de Encantado, que determinava a inclusão da carne suína na alimentação escolar, no âmbito do sistema público de ensino do município, conforme se observa:

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**



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



**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)

No julgamento do processo acima mencionado, a Procuradoria Geral de Justiça também opinou pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo, em situação muito semelhante ao ora em vergasto, houve o acolhimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca de projeto de lei, de iniciativa do legislativo municipal de Itapecerica da Serra, que havia determinado a inclusão da carne de peixe no cardápio da merenda escolar, como se observa o acórdão:

**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**



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



**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)

A Procuradoria Geral de Justiça apresentou parecer pela procedência do pedido e consequente declaração de inconstitucionalidade da lei questionada.

Assim sendo, verifica-se que o parecer jurídico apresentado por esta consultoria jurídica vai ao encontro de entendimentos apresentados pela DPM, pela Procuradoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e pela Procuradoria de Justiça do Estado de São Paulo.

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

Montenegro/RS, 29 de abril de 2025.

**Adriano Bergamo**

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961