



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

PARECER

Ref.: PROJETO DE LEI Nº 216/2025

INICIATIVA: VER. SANDRO DELLABELLA FERREIRA (SANDRO IRMÃO)

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do nobre Edil **"DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE ADEQUAÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR PARA ESTUDANTES COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA E COM OUTRAS CONDIÇÕES NEURODIVERGENTES, MATRICULADOS NAS INSTITUIÇÕES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE ENSINO NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"**.

A proposição legislativa tem como objetivo assegurar alimentação escolar adaptada e individualizada a estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e outras condições neurodivergentes, matriculados em instituições públicas e privadas de ensino.

Inicialmente, sob o aspecto formal, verifica-se que a matéria se insere no campo da competência legislativa do Município, conforme preceitua o art. 30, incisos I, II e VI da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

Em harmonia, a Lei Orgânica Municipal (LOM) também prevê:

Art. 2º. O Governo Municipal terá por objetivo fundamental promover o bem estar de todos os munícipes, dando prioridade:

I – à educação, principalmente à pré-escola e ao ensino fundamental;

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Art. 16. Ao Município compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

Art. 17 – Ao Município compete, concorrentemente com a União e o Estado:

[...]

III – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população e programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental;

[...]

X – promover a adaptação social das pessoas portadoras de deficiência física;

Art. 160 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a participação da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, sua capacidade de elaboração e reflexão crítica da realidade, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 178 - O Poder Público Municipal deverá amparar a criança, o adolescente, o portador de deficiência e o idoso, e assegurar-lhes, nos limites de sua competência, os direitos garantidos pelas Constituições Federal e Estadual e por esta Lei.

Assim, a matéria insere-se legitimamente na esfera de competência legislativa municipal, revelando-se de inequívoco interesse local.

Não obstante, à luz do princípio da separação e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF/88), é imprescindível observar os limites impostos à atuação legislativa quando esta adentra matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. A competência legislativa municipal, embora ampla em temas de interesse local, não autoriza a criação de obrigações administrativas ou a ingerência na organização e funcionamento interno da Administração, sob pena de violação à reserva de governo.

Nesse sentido, vejamos o que dispõe artigo 48 da Lei Orgânica Municipal, que estabelece a competência privativa do Poder Executivo:

Art. 48 – A iniciativa das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos eleitores do Município na forma prevista nesta lei.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara	Processo Legislativo	Transparência
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

§ 1º - São de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, funções e empregos públicos, na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, ressalvado o disposto no inciso III do art. 42 desta Lei;

III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

IV – orçamento anual, plano plurianual e diretrizes orçamentárias.

Embora o projeto em análise não trate diretamente de criação de cargos ou de alteração estrutural formal dos órgãos, sua redação acaba por impor obrigações diretas ao Poder Executivo, gerando novas atribuições administrativas e despesas decorrentes de sua execução. Ao estabelecer a obrigatoriedade da oferta de alimentação escolar adaptada e individualizada, o projeto exige a reorganização interna das equipes de nutrição, a adequação dos cardápios, a definição de fluxos de atendimento, o acompanhamento técnico especializado e outras providências operacionais que são típicas da gestão administrativa. Tais medidas configuram ingerência indevida do Legislativo, pois interferem em política pública cuja execução, planejamento e organização competem exclusivamente ao Executivo.

Nesse ponto, é pertinente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada na ADI-MC nº 2.364/AL, relatada pelo Ministro Celso de Mello:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p.23. Rel. Min. CELSO D MELLO).

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, na Tese de Repercussão Geral nº 917 (RE nº 878.911/RJ), estabeleceu importante distinção quanto às hipóteses em que o projeto legislativo, ainda que crie despesa, não invade a reserva de iniciativa, desde que não interfira na estrutura do Executivo:

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara	Processo Legislativo	Transparência
www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

“Ementa. Recurso extraordinária com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade forma. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo Municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.” (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016).

Entretanto, o caso em exame não se enquadra nessa exceção, pois não se trata de despesa reflexa, mas de verdadeira intervenção na organização e execução da política de alimentação escolar, o que a jurisprudência acima não admite.

A utilização do verbo “poderá” no parágrafo único do art. 2º não afasta o vício apontado. Embora a redação aparente atribuir margem de discricionariedade à Administração, o caput do artigo assegura um direito subjetivo à adequação alimentar, tornando imprescindível a adoção das medidas elencadas no parágrafo. Assim, o termo “poderá” opera como mera suavização estilística, sem qualquer repercussão prática sobre a obrigatoriedade material das condutas. Na realidade, o dispositivo impõe ao Executivo a implementação de ajustes de cardápio, reorganização de rotinas, avaliação nutricional individualizada e outros procedimentos operacionais que, por sua natureza, criam novas atribuições administrativas. Dessa forma, ainda que de maneira implícita, a norma estabelece obrigações diretas ao Poder Executivo, reforçando a violação à reserva de iniciativa legislativa.

Ademais, o projeto avança sobre matéria já disciplinada em âmbito federal. A Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atribui ao Executivo a responsabilidade técnica pela elaboração, execução e adaptação do plano alimentar escolar. Qualquer ato legislativo que interfira nesses procedimentos invade competência administrativa e desarmoniza o sistema nacional de alimentação escolar.

A questão torna-se ainda mais sensível quando se observa que o projeto estende a obrigatoriedade da oferta de alimentação adaptada às instituições privadas de ensino. A imposição de fornecimento de alimentação escolar adaptada às escolas

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

particulares viola o princípio constitucional da livre iniciativa, previsto no art. 170 da Constituição Federal:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Na rede privada, diferentemente do que ocorre na rede pública, não existe nenhum dever legal de fornecimento de merenda escolar. Em muitos casos, os serviços de alimentação são oferecidos por empresas terceirizadas ou por cantinas autônomas, reguladas por contratos privados e sem financiamento público. Nessa realidade, impor às instituições particulares a obrigação de fornecer alimentação adaptada representa clara interferência estatal no exercício da atividade econômica, afetando sua liberdade de organização, sua autonomia administrativa e sua estrutura contratual.

Desse modo, ao determinar que as instituições privadas ofereçam alimentação adaptada, o projeto interfere em sua liberdade econômica, em seus contratos internos e em sua organização empresarial, ferindo a autonomia administrativa e financeira dessas entidades educacionais. Trata-se, portanto, de ingerência indevida em atividade privada que não integra o núcleo essencial da prestação educacional.

Por fim, o art. 5º do projeto determina que o Poder Executivo regulamentará a lei, especificando “fluxos de solicitação, registro das adaptações e formação das equipes escolares”. Embora a regulamentação seja um ato típico e necessário do Poder Executivo, o Legislativo não pode impor conteúdo obrigatório à regulamentação, sobretudo quando envolve organização interna da administração, definição de procedimentos técnicos e formação de equipes.

Diante do exposto, embora o objetivo do projeto seja meritório e sensível, o seu conteúdo apresenta vícios insanáveis, por criar atribuições diretas e indiretas ao Poder Executivo, interferir em política pública de execução exclusiva do Executivo, impor obrigações à rede privada e limitar a discricionariedade administrativa. Tais vícios afrontam a separação dos Poderes e a legislação federal pertinente.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro

Cachoeiro de Itapemirim/ES

CEP: 29300-170

Contato: +55 28 3526-5622

e-mail: procuradoria@cachoeirodeitapemirim.es.leg.br

Assim, nosso parecer é pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei e em obediência aos artigos 26, parágrafo único e 115, IV, do Regimento Interno, encaminha à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise, considerações e providências.

Ressalta-se que, caso o nobre Edil entenda oportuno, poderá encaminhar a sugestão ao Prefeito, mediante Indicação, a fim de que a matéria, no que se refere exclusivamente à rede pública de ensino, seja apresentada nos termos de sua competência privativa.

É o parecer, salvo melhor juízo, para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 11 de dezembro de 2025.

PABLO LORDES DIAS
Procurador Legislativo Geral
OAB-ES 17.013

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

Portal da Câmara www.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Processo Legislativo http://nopapercloud.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br	Transparência www.transparencia.cachoeirodeitapemirim.es.leg.br/
--	---	---



Autenticar documento em <https://cachoeiro.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 3200310039003900380033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

