



**PARECER N. 301/2025**

**PROJETO DE LEI N. 87/2025**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei n. 87/2025, que "Dispõe sobre a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar por meio da educação alimentar e nutricional e da regulação da distribuição, comercialização e comunicação mercadológica de alimentos e bebidas nas unidades escolares das redes pública e privada de educação básica no Município de Rio Branco – Acre, e dá outras providências".

**PROJETO DE LEI N. 87/2025. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO AMBIENTE ESCOLAR. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA DISPOR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL E SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EM MATÉRIA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO (ART. 30, I E II, CF/88). RESSALVA. INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE. VÍCIO DE INICIATIVA NO ART. 15, INCISO VI. ESPÉCIE NORMATIVA ADEQUADA. MÉRITO JURÍDICO EM CONSONÂNCIA COM OS ARTS. 6º, 196 E 227 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LEI FEDERAL Nº 9.394/1996) E A LEI DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (LEI FEDERAL Nº 11.947/2009). ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA. ANÁLISE DA TÉCNICA LEGISLATIVA. SUGESTÃO DE EMENDAS. SUGESTÃO PARA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA.**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 87/2025, que "Dispõe sobre a promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar por meio da educação alimentar e nutricional e da regulação da distribuição, comercialização e comunicação mercadológica de alimentos e bebidas nas unidades escolares das redes pública e privada de educação básica no Município de Rio Branco – Acre, e dá outras providências".

Constam dos autos projeto de lei, justificativa, despacho da Diretoria Legislativa, despacho da Presidência com a admissibilidade do projeto e encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

Projeto recebido em 1º de julho de 2025.



A proposta legislativa, conforme se extrai de sua redação, estrutura-se em seis capítulos que abordam, sucessivamente, as disposições gerais, os objetivos da política, as diretrizes e ações educativas, as regras para doação e comercialização de alimentos e bebidas, as normas sobre comunicação mercadológica e as atribuições do Poder Público, além de disposições sobre fiscalização e penalidades. O cerne da proposição reside na implementação de ações de educação alimentar e nutricional e, de forma mais incisiva, na regulação da oferta de alimentos nas escolas, com a proibição explícita da comercialização e distribuição de produtos ultraprocessados e com altos teores de açúcar, sódio e gorduras, em linha com as diretrizes do Guia Alimentar para a População Brasileira.

Na Justificativa que acompanha o projeto, o autor ressalta a crescente prevalência do sobrepeso e da obesidade entre crianças e adolescentes, citando dados do Ministério da Saúde e da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE). Argumenta que o ambiente escolar desempenha um papel fundamental na formação de hábitos alimentares e que a regulação da oferta de alimentos nas cantinas, especialmente nas escolas privadas, é medida essencial para a promoção da saúde e a prevenção de doenças crônicas não transmissíveis. O proponente alinha a iniciativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU e a exemplos de outras legislações municipais exitosas no país.

É o necessário a relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Competência legislativa

A primeira análise a ser empreendida diz respeito à competência do Município de Rio Branco para legislar sobre a matéria versada no Projeto de Lei n. 87/2025. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um sistema de repartição de competências entre os entes federativos, alicerçado no princípio da predominância do interesse.

O art. 30 da Carta Magna atribui aos Municípios a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" (inciso I) e para "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (inciso II). A matéria em questão, que trata da alimentação em ambiente escolar, insere-se de forma inequívoca no conceito de interesse local, uma vez que impacta diretamente a saúde e o bem-estar dos estudantes da rede de ensino municipal, refletindo na qualidade de vida da comunidade local. A organização dos espaços e serviços dentro dos limites territoriais do Município, incluindo o ambiente escolar, é, por excelência, um tema de predominante interesse municipal.

Ademais, o projeto atua de forma suplementar à legislação federal e estadual. A Constituição Federal, em seu art. 23, estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para, entre outras, "cuidar da saúde e assistência pública" (inciso II) e "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação" (inciso V). Já o art. 24 define a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre "proteção e defesa da saúde" (inciso XII) e "educação, cultura, ensino" (inciso IX).

Embora o Município não figure expressamente no rol do art. 24, a doutrina e a jurisprudência pátrias consolidaram o entendimento de que a competência suplementar do art. 30, II, permite ao ente municipal legislar sobre matérias de competência concorrente, desde que para atender às suas peculiaridades e sem contrariar as normas gerais editadas

pela União ou as normas suplementares do Estado. O projeto em análise, ao criar uma política específica para a realidade escolar de Rio Branco, exerce precisamente essa competência suplementar, detalhando e adaptando as diretrizes nacionais de saúde e educação ao contexto local.

A Lei Federal n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB), em seu art. 26, § 9º-A, já prevê a inclusão da educação alimentar e nutricional como tema transversal nos currículos. De igual modo, a Lei Federal n. 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estabelece como diretriz "o emprego da alimentação saudável e adequada" e "a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem". O projeto sob exame, portanto, não inova de forma a contrariar a legislação federal, mas a densifica e a aprofunda, estendendo seus princípios à comercialização de alimentos e à publicidade no ambiente escolar, inclusive na rede privada, o que se coaduna com a autonomia municipal.

A análise da Constituição do Estado do Acre e da Lei Orgânica do Município de Rio Branco apenas reforça tal entendimento. A Constituição Estadual, em seu art. 22, e a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 10, incisos I, II, VI e VII, replicam e detalham as competências constitucionais federais, confirmado a aptidão do Município para legislar sobre a matéria. Não se vislumbra, por fim, qualquer invasão da competência privativa da União (art. 22 da CF/88), uma vez que a proposição não trata de direito civil, comercial, propaganda comercial em sentido amplo ou normas gerais de qualquer natureza, mas sim de uma regulação específica e pontual, de caráter sanitário e educacional, restrita ao microcosmo do ambiente escolar.

Conclui-se, portanto, que o Município de Rio Branco possui plena competência legislativa para tratar da matéria objeto do Projeto de Lei n. 87/2025, ressalvado o disposto no art. 16, conforme análise a seguir.

#### **2.1.1. Inconstitucionalidade do art. 16 por invasão da competência legislativa da União**

O art. 16 do Projeto de Lei n. 87/2025 estabelece que "O descumprimento das disposições desta Lei constitui infração administrativa, nos termos da Lei nº 6.437/1977 e da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), sem prejuízo das sanções cíveis e penais cabíveis."

Esta redação apresenta um vício de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa privativa da União. Embora o Município possua competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF/88) e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, da CF/88), especialmente em matéria de saúde e educação (art. 24, IX e XII, da CF/88), a definição de normas gerais de direito sancionador insere-se na competência da União para legislar sobre direito penal e processual (art. 22, I, da CF/88).

A Lei n. 6.437, de 21 de dezembro de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as respectivas sanções, é uma norma de caráter federal. Da mesma forma, a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), é uma lei federal que estabelece normas gerais de proteção e defesa do consumidor, incluindo a tipificação de infrações e a previsão de sanções. A simples remissão a essas leis federais para constituir infrações administrativas no âmbito de uma lei municipal, sem que a lei local defina de forma autônoma e específica as condutas infracionais e as penalidades aplicáveis no contexto municipal, configura uma usurpação da competência legislativa da União.



A Lei Municipal, ao instituir uma política pública local, deve, se desejar estabelecer um regime sancionatório, fazê-lo de forma autônoma, definindo as condutas que considera infrações e as penalidades correspondentes, em consonância com sua competência suplementar e interesse local, sem se limitar a uma remissão genérica a diplomas legais federais que tratam de matérias de competência privativa ou concorrente da União em sentido amplo.

Portanto, para evitar o vício de constitucionalidade por invasão de competência legislativa federal, sugere-se a supressão do art. 16 do Projeto de Lei n. 87/2025. Caso o legislador municipal entenda ser imprescindível a previsão de sanções administrativas, deverá elaborar um capítulo específico que defina as infrações e as penalidades de forma clara e precisa, em conformidade com a competência municipal para legislar sobre o tema, sem remeter genericamente a leis federais para a constituição das infrações.

## 2.2. Iniciativa

Superada a análise da competência, cumpre verificar se a iniciativa da proposição é legítima. A regra geral, conforme o art. 35 da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, confere a iniciativa das leis a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da lei. O projeto em tela, de autoria parlamentar, está, a princípio, em conformidade com esta regra.

Contudo, é imperativo analisar se a matéria se insere no rol de competências de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dispostas no art. 36 da Lei Orgânica Municipal, que espelha o art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Tais matérias referem-se, em síntese, à criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; ao regime jurídico dos servidores; e à criação e estruturação de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

O Projeto de Lei n. 87/2025, em seu art. 15, estabelece uma série de atribuições ao Poder Executivo, tais como "estabelecer parcerias com agricultores familiares", "criar e apoiar hortas pedagógicas", "disponibilizar materiais educativos e garantir formações continuadas", "realizar diagnóstico periódico", "garantir fiscalização e monitoramento" e "criar um Fórum Municipal Permanente". A imposição de tais atribuições, que inegavelmente implicam em atos de gestão e na alocação de recursos materiais e humanos, poderia suscitar questionamentos sobre eventual invasão da esfera de discricionariedade administrativa do Prefeito.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, consolidada no Tema n. 917 da Repercussão Geral, tem se posicionado no sentido de que "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)".

Todavia, o inciso VI do art. 15, ao determinar que compete ao Poder Executivo "Criar um Fórum Municipal Permanente de Acompanhamento e Fiscalização desta Lei, com participação dos setores público, privado e da sociedade civil.", configura uma ingerência indevida na esfera de discricionariedade administrativa do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88). A criação de órgãos, colegiados ou estruturas administrativas permanentes, mesmo que com participação da sociedade civil, é um ato de gestão que envolve a definição de prioridades, a alocação de recursos humanos e materiais, e a escolha do momento e da metodologia mais adequados para sua instituição e funcionamento. Tais decisões são inerentes à autonomia administrativa do Executivo e não podem ser impostas por lei de iniciativa

parlamentar, sob pena de esvaziamento das atribuições do Prefeito e de desequilíbrio entre os Poderes. O Legislativo tem a prerrogativa de instituir políticas públicas e estabelecer diretrizes gerais, mas não de detalhar a forma de sua execução administrativa, que é de competência do Executivo.

Quanto aos demais incisos do art. 15, uma interpretação sistemática do ordenamento conduz à conclusão de que a mera criação de atribuições a órgãos já existentes, quando consentâneas com as finalidades institucionais desses órgãos e decorrentes logicamente da instituição de uma política pública, não configura, por si só, vício de iniciativa. Trata-se de uma conformação da atuação administrativa a uma nova política pública instituída por lei, o que é próprio do mister legislativo.

Dessa forma, conclui-se pela existência de vício de iniciativa no que tange ao art. 15, inciso VI, e pela inexistência de vício nos demais incisos.

### 2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa eleita, o projeto de lei ordinária mostra-se adequado, uma vez que a matéria tratada não está reservada à categoria de lei complementar, conforme o rol taxativo previsto no art. 43, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

### 2.4. Mérito

No que tange à análise de mérito, a proposição demonstra plena compatibilidade com os valores e princípios que norteiam o ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição Federal, em seus arts. 6º, 196 e 227, eleva a saúde e a alimentação a direitos fundamentais sociais, estabelecendo um dever indeclinável ao Estado de promover políticas que visem à sua garantia, com absoluta prioridade para crianças e adolescentes. O Projeto de Lei n. 87/2025 atua como um instrumento de concretização desses mandamentos constitucionais no âmbito municipal.

Ao regular a comercialização de alimentos e a comunicação mercadológica no ambiente escolar, o projeto não viola o princípio da livre iniciativa (art. 170 da CF/88). Este princípio não é absoluto e deve ser ponderado com outros de igual ou superior envergadura, como o direito à vida, à saúde e a proteção integral da criança e do adolescente. A regulação proposta é uma medida de caráter eminentemente sanitário e educacional, que se justifica pela necessidade de proteger um público vulnerável em um ambiente que deve ser, por definição, promotor de saúde.

A proposição está em perfeita sintonia com a legislação federal. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996), ao prever a educação alimentar e nutricional como tema transversal, e a Lei do PNAE (Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009), ao estabelecer diretrizes de alimentação saudável para a rede pública, fornecem o arcabouço normativo que o projeto municipal vem a suplementar e fortalecer, estendendo seus princípios para a rede privada e para a regulação das cantinas escolares. A iniciativa, portanto, não apenas é permitida, como também é adequada sob a ótica da cooperação entre os entes federativos para a efetivação de direitos fundamentais.

### 2.5. Adequação orçamentário-financeira

O projeto se reveste de caráter programático e, por si só, não gera despesas diretas.

### 2.6. Técnica legislativa

Procedendo à análise formal do texto, em conformidade com as regras estabelecidas pela Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, e pelo Decreto n.



12.002, de 22 de abril de 2024, observa-se que a proposição, de modo geral, apresenta boa estruturação. No entanto, alguns ajustes são necessários para aprimorar sua clareza, precisão e adequação normativa. Apontam-se as seguintes sugestões de emendas:

**1. Emenda Modificativa ao art. 2º:** Onde se lê "...nas redes pública e privada de educação básica do estado / município de...", sugere-se a redação: "...nas redes pública e privada de educação básica do Município de Rio Branco.". A alteração visa corrigir um evidente erro de modelo e especificar o âmbito de aplicação da lei.

**2. Emenda Modificativa ao art. 5º:** Sugere-se a modificação integral do art. 5º do Projeto de Lei n. 87/2025, que passaria a vigorar com a seguinte redação, visando à adequação às regras de técnica legislativa e à prevenção de intromissão indevida em atribuições de outros órgãos públicos, especialmente no tocante ao inciso III:

Art. 5º As instituições de ensino públicas e privadas deverão:

I - incluir a educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar, em conformidade com a Lei nº 13.666, de 16 de maio de 2018, abordando o tema alimentação e nutrição e práticas saudáveis de vida no processo de ensino e aprendizagem, inserido no projeto político pedagógico das escolas;

II - promover a organização de hortas no ambiente escolar e a prática da culinária como estratégias de educação alimentar e nutricional, conforme a viabilidade operacional e de infraestrutura das escolas;

III - promover a capacitação de seu corpo docente e colaboradores para incorporar a educação alimentar e nutricional no projeto político pedagógico, a partir de uma abordagem multidisciplinar ou transversal dos conteúdos;

IV - orientar a comunidade escolar sobre a importância da alimentação adequada e saudável, bem como os pais e responsáveis sobre os lanches enviados para a escola, em consonância com os dispositivos desta Lei;

V - promover campanhas de incentivo a práticas alimentares saudáveis e conscientes.

Parágrafo único. A educação alimentar e nutricional será um campo de conhecimento e de prática contínua, permanente e transdisciplinar, que utilize abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos, favorecendo o diálogo junto aos escolares e à comunidade escolar, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar, respeitando a liberdade e autonomia da escola no desenvolvimento das atividades.

As alterações visam aprimorar a clareza e a precisão do texto, eliminar redundâncias, adequar a citação normativa e, principalmente, evitar a imposição de atribuições a órgãos públicos externos à esfera de atuação direta das instituições de ensino, respeitando a separação de poderes e a autonomia administrativa.

**3. Emenda Modificativa ao art. 8º, inciso VII:** Onde se lê "...cereais e/ou legumes...", sugere-se a redação: "...cereais ou legumes...". E onde se lê "...sem conservantes, corantes e/ou emulsificantes;", sugere-se a redação: "...sem conservantes, corantes ou emulsificantes;". A alteração visa evitar o uso da expressão "e/ou", conforme o art. 11, § 4º, do Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024.



**4. Emenda Modificativa ao art. 9º:** Onde se lê "...alimento e/ou preparação aos escolares portadores de necessidades alimentares especiais...", sugere-se a redação: "...alimento ou preparação aos escolares com necessidades alimentares especiais...". A alteração visa evitar o uso da expressão "e/ou", conforme o art. 11, § 4º, do Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024.

**5. Emenda Modificativa ao art. 10:** Recomenda-se que o dispositivo seja renumerado para "art. 10" e que as frases precedidas de hífen (-) sejam transformadas nas alíneas "a", "b", "c", "d" e "e".

**6. Emenda Modificativa ao art. 12:** Onde se lê "...alimentos, preparações e/ou bebidas...", sugere-se a redação: "...alimentos, preparações ou bebidas...". A alteração visa evitar o uso da expressão "e/ou", conforme o art. 11, § 4º, do Decreto n. 12.002, de 22 de abril de 2024.

**7. Emenda Supressiva ao art. 15, inciso VI:** Conforme detalhado no item 2.2, o inciso VI do art. 15, ao impor ao Poder Executivo a "Criação de um Fórum Municipal Permanente de Acompanhamento e Fiscalização desta Lei, com participação dos setores público, privado e da sociedade civil.", configura indevida ingerência na discricionariedade administrativa do Executivo, violando o princípio da separação de poderes. Sugere-se, portanto, sua supressão integral.

**8. Emenda Supressiva ao art. 16:** Conforme detalhado no item 2.1.1, sugere-se a supressão integral do art. 16, por invasão de competência legislativa federal.

**9. Emenda Modificativa ao art. 18:** O prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adequação pode ser exígua para as unidades escolares e cantinas. Sugere-se a avaliação, pelas comissões de mérito e em audiência pública, da razoabilidade deste prazo, podendo-se estendê-lo para até 1 (um) ano, a fim de garantir uma transição viável.

**10. Emenda Supressiva ao art. 19:** A fixação de um prazo de 90 (noventa) dias para o Poder Executivo regulamentar a lei pode ser interpretada como uma indevida interferência do Legislativo na esfera de atuação do Executivo e violação do princípio da separação de poderes, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 179. Recomenda-se a supressão do prazo, mantendo-se a redação "O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.".

Finalmente, recomenda-se a observância das regras de técnica legislativa previstas no art. 11, II, "f" e "k", e no art. 12, I, II, IX, X e XVIII, do Decreto n. 12.002/2024.

## 2.7. Audiência pública

Considerando a elevada repercussão social e econômica da matéria, que afeta diretamente a rotina de toda a comunidade escolar – incluindo gestores, professores, alunos, pais, concessionários de cantinas –, bem como setores da agricultura familiar e do comércio de alimentos, esta Procuradoria recomenda a realização de uma ou mais audiências públicas para debater a proposição.

A oitiva dos diversos segmentos envolvidos, como representantes das Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do sindicato das escolas particulares, de associações de pais e alunos, de nutricionistas, de proprietários de cantinas e de agricultores familiares, enriquecerá o debate legislativo, fornecerá subsídios técnicos para o aprimoramento do projeto e garantirá maior legitimidade democrática à norma a ser eventualmente aprovada.



### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexiste óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 87/2025, com as emendas sugeridas.

Sugere-se ainda a realização de audiência pública para debater o projeto.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Saúde e Assistência Social e na Comissão de Educação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 3 de setembro de 2025.

  
Renan Braga e Braga  
Procurador



## PROJETO DE LEI N° 87/2025

**ASSUNTO:** PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 87/2025, QUE “DISPÕE SOBRE A PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SAUDÁVEL NO AMBIENTE ESCOLAR POR MEIO DA EDUCAÇÃO, ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO MERCADOLÓGICA DE ALIMENTOS E BEBIDAS NAS UNIDADES ESCOLARES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO – ACRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

## DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aaprovo o Parecer de nº. 301/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 03 de setembro de 2025.

Evelyn Andrade Ferreira  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / 2025

COORDENADORIA DE  
COMISSÕES