



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 249/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 171/2019 - Aatoria do vereador César Rocha – “Dispõe sobre a doação de alimentos destinados ao consumo humano por estabelecimentos comerciais localizados no Município de Valinhos, disciplina sua reutilização e dá outras providências”.

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dispõe sobre a doação de alimentos destinados ao consumo humano por estabelecimentos comerciais localizados no Município de Valinhos, disciplina sua reutilização e dá outras providências”, de autoria do Vereador César Rocha.

Ab initio, cumpre destacar que a competência da Comissão de Justiça e Redação é estabelecida no artigo 38, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Valinhos. Nesse sentido, constitui atribuição da Comissão apreciar os assuntos a ela submetidos quanto aos aspectos constitucional, legal ou jurídico.

Ressalta-se, ainda, que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos membros desta Casa.

No que tange à competência legislativa, o projeto enquadra-se na seguinte disposição da Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Por força de previsão constitucional, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada, notadamente, na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, da CF) como no caso em questão.

No tocante à iniciativa, a competência para deflagrar lei que disponha sobre doação de alimentos destinados ao consumo humano por estabelecimentos comerciais não constitui matéria de iniciativa privativa do Prefeito, pois não se refere às matérias enumeradas no art. 61, §1º, da CF, art. 24, § 2º Constituição do Estado de São Paulo e art. 48 da Lei Orgânica do Município. Portanto, a presente propositura não contém vício de iniciativa.

- **Constituição Federal**

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

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

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)“

- **Constituição do Estado de São Paulo**

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”

- **Lei Orgânica do Município**

“Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais."

Cumpra registrar, que no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo há decisão em sede de ADI referente à lei municipal nº 13.718/2016 do Município de Ribeirão Preto que trata de questão análoga:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal relativa ao reaproveitamento de alimentos não consumidos, em condições plenas e seguras para o consumo humano. Concretude de alguns dispositivos. Atos de organização administrativa. Criação de funções e atribuições específicas à Secretaria Municipal da Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disciplina da estrutura interna e funcionamento da administração municipal. Ofensa ao art. 47, inciso XIV, a, CE, e art. 2º CF. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Teoria da divisibilidade da lei. Declaração de inconstitucionalidade parcial. Não verificado vício de iniciativa. Rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Jurisprudência STF afasta a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à administração pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo. Execução das leis é atividade típica e inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe o exercício dessa função. Competência da Câmara dos Vereadores para dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos e da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

precariedade do estado nutricional de municípios. Interesse local. Proteção da saúde humana. Art. 30, I, CF. Justificativa do projeto de lei reforça o interesse local legitimador da edição das regras pela via legislativa. Encargos gerados não impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Dado confirmado pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa Municipal. Mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Afastada hipótese de infringência ao art. 25, CE. Precedentes do OE envolvendo leis do mesmo município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2176365-79.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/04/2018; Data de Registro: 14/06/2018) – grifo nosso.

In casu, a ação foi julgada parcialmente procedente de forma a validar programa social daquele Município que visa o reaproveitamento de alimentos destinados ao consumo humano. Assim, a possibilidade de a Câmara dispor sobre a execução de programa social com o objetivo de reduzir o desperdício de alimentos foi considerada constitucional e atende ao interesse local.

No caso em testilha, o Projeto de Lei nº 171/2019 vai no mesmo sentido. Ademais, aqui, a Administração Pública sequer é a destinatária da norma, que se refere aos



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimentos comerciais particulares. Não há, portanto, criação de atribuição ao Poder Executivo e às entidades da Administração Indireta.

Em seguimento, a Constituição Federal de 1988 prevê como objetivo fundamental da República a ser perseguido pelo Estado brasileiro a erradicação da pobreza e a marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

Além disso, o art. 6º, CF dispõe:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)” - grifo nosso.

No plano infraconstitucional, o art. 189, da Constituição do Estado de São Paulo e o art. 171, §2º, da LOM:

“Artigo 189 - Caberá ao Poder Público, na forma da lei, organizar o abastecimento alimentar, assegurando condições para a produção e distribuição de alimentos básicos.” - grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 171. Compete ao Município estimular a produção agropecuária no âmbito de seu território, dando prioridade à pequena propriedade rural através de planos de apoio ao pequeno produtor que lhe garantam, especialmente, assistência técnica e jurídica, escoamento de produção através da abertura e conservação de estradas municipais.

§ 1º O Município manterá assistência técnica ao pequeno produtor em cooperação com o Estado.

§ 2º O Município organizará programas de abastecimento, dando prioridades aos produtos provenientes das pequenas propriedades rurais, assegurando condições para a produção e distribuição de alimentos básicos.” – grifo nosso.

Não obstante a constitucionalidade do projeto, imperioso observar que a matéria objeto do PL 171/19 foi tratada pela Lei municipal n. 5.743/18, que instituiu o Programa Municipal de Doação de Alimentos (PRODOAL) e se encontra em vigor nos seguintes termos:

“LEI Nº 5.743, DE 26 DE OUTUBRO DE 2018

Institui o Programa Municipal de Doação de Alimentos (PRODOAL), na forma que especifica.

ORESTES PREVITALE JÚNIOR, Prefeito do Município de Valinhos, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 80, inciso III, da Lei Orgânica do Município,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

FAZ SABER que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta Lei institui o Programa Municipal de Doação de Alimentos, o PRODOAL, que tem por objetivo promover a doação de alimentos por supermercados, mercearias e estabelecimentos que comercializem gêneros alimentícios a instituições sem fins econômicos.

Art. 2º. Os alimentos de que trata esta Lei, serão doados por supermercados, mercearias ou quaisquer estabelecimentos com, no mínimo, 400,00 m² de área construída, que comercializem gêneros alimentícios.

Art. 3º. Os alimentos doados devem ser recolhidos pelas instituições sem fins econômicos, previamente cadastradas junto ao estabelecimento comercial.

Art. 4º. Podem ser doados para instituições sem fins econômicos, gêneros alimentícios industrializados ou *in natura*, dentro do prazo de validade, que, por qualquer razão, tenham perdido sua condição de comercialização, sem, contudo, deixarem de estar adequados e seguros para o consumo humano.

Art. 5º. A distribuição dos alimentos deverá ser feita diretamente aos beneficiários ou por meio de entidades assistenciais, todas previamente cadastradas junto ao estabelecimento comercial.

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo deverão prestar contas, anualmente, ao estabelecimento responsável pela doação, sobre as atividades por ela desenvolvidas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 6º. No momento do recebimento dos alimentos os estabelecimentos doadores e as instituições donatárias serão responsáveis por aferir a qualidade dos produtos doados.

§ 1º. Os alimentos destinados à doação devem estar aptos para o consumo e dispostos segundo as normas de higiene sanitária.

§ 2º. As instituições beneficiadas poderão recusar os alimentos, caso suspeitem que os mesmos sejam impróprios para o consumo.

Art. 7º. Não é permitida a comercialização dos produtos doados por parte das instituições beneficiadas.

Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação."

Destarte, o projeto além de regulamentar inteiramente a matéria, passa a prever no art. 4º a possibilidade de destinação às propriedades rurais de restos de alimentos *in natura* ou sobras para fabricação de adubo, compostagem e ração animal.

Verifica-se, assim, que a Lei n. 5.743/18 tratou integralmente do conteúdo do tema objeto do PL 171/19. A esse respeito, o §1º do art. 2º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – assim dispõe:

"Art. 2º

(...)

§ 1º *A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior."*

Ainda que a Lei 5.743/18 tenha tido por objetivo a criação de um verdadeiro programa social, seu objetivo e conteúdo equivalem ao da atual propositura. Por conseguinte, caso seja aprovado e sancionado o projeto em apreço, a Lei n. 5.743/18 será



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

revogada tacitamente. Impende salientar, ainda, que também é possível a alteração do projeto para que preveja expressamente a revogação da Lei 5.743/18, vez que a presente propositura dispõe sobre a matéria de maneira mais abrangente.

Quanto ao aspecto gramatical e lógico, o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, o projeto reúne as condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, **manifestar-se-á soberano o Plenário.**

É o parecer.

D.J., 05 de novembro de 2019.

Tiago Fadel Malghosian
Procurador OAB/SP nº 319.159

Ciente e de acordo.

Aparecida de Lourdes Teixeira
Diretora Jurídica em substituição
OAB/SP nº 218.375