



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

Parecer n. G031/2021

Assunto: PL n. 107/2021

Interessada: Vereadora Viviane Del Massa

Ementa: Lei Federal n. 14.016/2020. PL n. 107/2021. Competência do município para tratar de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

1. Trata-se de consulta formulada pela Vereadora Viviane Del Massa acerca do projeto de lei n. 107/2021 que *“Dispõe sobre a saída por doação de alimentos para o consumo humano de estabelecimento comercial (marmita solidária) e adota outras providências.”*
2. Com efeito, o referido PL n. 107/2021 tem por objetivo estabelecer *“as condições do ‘delivery social’ para a saída por doação de gênero alimentício elaborado em estabelecimento produtor de alimento para o consumo humano ou revendedores de produto in natura, que observam as ‘Boas Práticas para Serviços de Alimentação’ e fiscalizados conforme estabelecido no inciso VIII, do art. 6º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990”*, nos termos do “caput”, do seu art. 1º.
3. No âmbito federal, matéria deste gênero passou a ser recentemente disciplinada através da Lei n. 14.016/2020.
4. É o relatório. Passo a opinar.
5. No plano da divisão das competências legislativas, assegura a Constituição Federal a competência dos municípios para disporem sobre *“assuntos de interesse local”* e para legislar de forma a *“suplementar a legislação federal e estadual no que couber”* (conforme o art. 30, incisos I e II, respectivamente).



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

6. Nesta esteira, depreende-se que a propositura se insere no interesse local na medida que propõe uma política pública de assistência social voltada ao abastecimento alimentar, conforme se depreende do seu art. 2º com a seguinte redação: “A saída por doação de alimento deverá ser destinada à **entidade pública ou privada de assistência social** e segurança alimentar, para consumo em **programa próprio de inclusão social**”.
7. A competência material para que os municípios atuem na execução de políticas públicas que envolvam o abastecimento alimentar pode ser colhida da repartição de competências disposta no art. 23, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VIII - fomentar a produção agropecuária e **organizar o abastecimento alimentar;**

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

X - **combater** as causas da pobreza e **os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;**

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. - Destquei



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

8. A Lei Orgânica do município de Assis / SP, disciplina esta competência constitucional no âmbito municipal em mais de uma passagem, conforme se depreende dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 126. É dever do Município apoiar o desenvolvimento rural, objetivando:

(...)

IV - o abastecimento alimentar municipal;

(...)

Art. 131. Caberá, ainda, ao Município:

(...)

VIII - participar do estabelecimento de zoneamento agrícola que oriente o desenvolvimento de **programas regionais de abastecimento alimentar**, bem como da preservação do meio ambiente, promovidos por meio de consorciamento municipal.

Art. 150. A saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à **eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**

Art. 151. **Para atingir estes objetivos o Município promoverá, em conjunto com o Estado e União:**

I - **condições dignas** de trabalho, saneamento, moradia, **alimentação**, educação, transporte e lazer;



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

(...) - Destaquei

9. Nesta esteira, a propositora está diretamente relacionada com o interesse local quanto ao dever trazido pela própria Lei Orgânica de promover condições dignas de alimentação à população do município de Assis / SP.
10. Ademais, parece ter caráter suplementar à lei federal n. 14.016/2020, eis que estabelece condições adicionais para que a prática seja adotada no município de Assis / SP, qual seja, a observância das chamadas “Boas Práticas para Serviços de Alimentação” previstas através da Resolução n. 216/2004 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
11. Neste passo, cumpre consignar a existência de entendimento em sentido contrário segundo o qual normas como a presente seriam normas de Direito Civil, em virtude de tratarem de doação de alimentos. Neste sentido foi o parecer jurídico exarado quando da análise do PL n. 0094/2021 no município de Lages / SC¹.
12. Todavia, colhe-se da jurisprudência do c. Tribunal de Justiça de São Paulo o seguinte julgado acerca de lei promulgada na cidade de Ribeirão Preto / SP com teor análogo à presente propositora, vejamos:

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

¹Disponível em: <https://www.camaralages.sc.gov.br/proposicoes/Projetos-de-Lei/2021/1/944>. Acesso em 26/08/2021.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

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 precariedade do estado nutricional de munícipes. 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



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, ADI n. 2176365-79.2017.8.26.0000, j. em 18/04/2018) – Destaquei

13. Noutro giro, com relação à iniciativa da propositura, depreende-se que não se trata de norma acerca do regime jurídico dos servidores públicos do município de Assis / SP, tampouco interfere diretamente na gestão da administração pública municipal.
14. Assim, o PL n. 107/2021 está fora do âmbito das matérias dispostas no art. 84 da Lei Orgânica do Município de Assis, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.
15. Convém salientar que, em que pese alguns comandos disporem de forma genérica e abstrata de diretrizes / procedimentos a serem seguidas pela administração pública municipal, quando da execução do programa previsto no PL n. 107/2021, isso não é suficiente para afastar a legitimidade para a apresentação da propositura. A esse respeito já teve oportunidade de assim se posicionar o c. Tribunal de Justiça de São Paulo, “*ipsis litteris*”:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação e implantação do Programa 'Novo Olhar' com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências". **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando**



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

imponha despesas. Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente. (TJ/SP, Órgão Especial, Rel. Des. Claudio Godoy, j. em 11/08/2021)

16. Cabe, contudo, um aprofundamento com relação ao comando constante da parte final do p. único do art. 2º e do § 4º do art. 3º da propositura: embora o primeiro julgado acima transcrito entenda pela inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que imponham certas obrigações aos órgãos públicos, também é possível encontrar na jurisprudência entendimento em sentido contrário, isto é, de que a simples imposição de procedimentos a serem seguidos pela administração municipal não representa ingerência indevida no Poder Executivo (neste sentido: TJ/SP, Órgão Especial, Rel. Des. Carlos Bueno, ADI n. 2287868-03.2020.8.26.0000, j. em 04/08/2021).
17. Assim, não se vislumbra óbice de ordem formal quanto à competência legislativa, tampouco quanto à iniciativa para a presente propositura, respeitados os entendimentos contrários acima expostos.
18. Já com relação ao conteúdo material da norma, como apontado, percebe-se que se insere dentro dos deveres do próprio município na medida que disciplina política pública de assistência social para fins de abastecimento alimentar.
19. A propositura dispõe sobre o direito social à alimentação, buscando dar concretização no âmbito do município de Assis / SP à norma contida na Constituição Federal, art. 6º, “caput”, não se colocando contrária à nenhuma norma constitucional ou infraconstitucional já existente.



Câmara Municipal de Assis

Rua José Bonifácio, 1001 - Centro - Assis/SP - CEP: 19800-072

CNPJ.: 49.898.521/0001-05

Telefone: (18) 3302-4144

20. Ante o exposto, opina-se pela **constitucionalidade e legalidade** da propositura, com a ressalva da existência de entendimentos em sentido contrário conforme acima apontado.
21. Saliente-se, por fim, que a opinião jurídica exarada neste parecer não possui força vinculante, sendo, portanto, apenas de natureza opinativa, podendo os seus fundamentos, parâmetros, critérios, motivos ou justificativas serem acatados ou não quando da votação da propositura.
22. É o parecer, salvo melhor juízo.

Assis – SP, 26/08/2021.

Guilherme Francisco Alves Ribeiro Dias

OAB/SP 300.090

Procurador Jurídico

Leandro Kreitlow

OAB/SP 427.219

Procurador Jurídico