



DESPACHADO PARA LEITURA

Em 07/08/23

Câmara Municipal de Ponta Grossa

MEIRE CHOCAL
Presidente
Câmara Municipal de Ponta Grossa

PROJETO DE LEI Nº

250/2023

Regulamenta a entrega de Doações de Alimentos nas Ruas, Praças e Logradouros Públicos Municipais.

AS COMISSÕES DE

CET - COSPIMUA -

CDHCS - CSAS -

Em 07/08/23 de 2023 -

Presidente da Câmara Municipal

A CÂMARA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA, ESTADO DO PARANÁ, aprova:

Art. 1º Fica proibido a entrega e doações de alimentos prontos para o consumo em ruas, praças e Logradouros do Município de Ponta Grossa, acondicionadas em marmitas ou recipientes descartáveis.

Art. 2º. Fica a Fundação Municipal de Assistência Social responsável para destinar locais adequados e em condições para que as mesmas possam fazer com dignidade suas refeições.

Parágrafo Único Caberá a Fundação de Assistência Social disponibilizar informações dos locais disponíveis para doações.

Art. 3º – Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem por escopo contribuir com a sociedade Pontagrossense e disciplinar locais apropriados para realizações das refeições uma forma digna, onde haja um local adequado com condições de higiene local coberto abrigado e onde o doador possa disponibilizar a refeição de forma adequada ao consumo humano, evitando desta forma que alimentos seja dispensada de forma errada em nossas ruas, praças e logradouros, evitando proliferação de animais em busca dos restos de comida.

GABINETE PARLAMENTAR, em 2 de agosto de 2023.

JULIO KULLER

Vereador

PARECER

Nº 2347/2023

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Regulamenta a entrega de doações de alimentos nas ruas, praças e logradouros públicos municipais. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise da validade, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que regulamenta a entrega de doações de alimentos nas ruas, praças e logradouros públicos municipais.

RESPOSTA:

Segundo reportagem publicada pelo Jornal O Globo, no dia 12/07/2023, a quantidade de brasileiros que enfrentam algum tipo de insegurança alimentar alcançou a marca de 70,3 milhões no Brasil, segundo relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). De acordo com os dados, o número se refere ao período de 2020 a 2022, que engloba a pandemia de Covid-19, e representa um aumento de 14,6% em relação ao último levantamento da entidade, quando havia 61,3 milhões nessa situação. É como se uma a cada três pessoas no país tivesse passado necessidade para comer ao longo dos últimos anos. Os números estão no relatório "O Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo (SOFI)". Os dados ainda revelam que desse total, 21,1 milhões, ou seja, 9,9% da população brasileira, possui insegurança alimentar severa, ou seja, ficaram sem comida por um ou mais dias. No levantamento anterior (2019 a 2021) esse número era de 15,4 milhões - um salto de 37% (Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2023/07/12/mapa-da-fome-inseguranca->

alimentar-se-agravou-na-pandemia-e-atingiu-mais-de-70-milhoes-de-brasileiros.ghhtml . Acesso em 17.Ago.2023).

De acordo com o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), a população de rua superou as 281 mil pessoas no Brasil em 2022. Isso representa um aumento de 38% desde 2019, após a pandemia de covid-19.

Nesse contexto, é flagrante a urgência em minimizar a insegurança alimentar dessa população, o que muitas vezes é feito através da organização voluntária da sociedade civil através da entrega de marmitas.

A distribuição muitas vezes é feita em grupos concentrados em locais já conhecidos de bairros dos grandes centros das cidades. A medida claramente tem impacto positivo com a alimentação mínima dessas pessoas em situação de vulnerabilidade, mas, por outro lado, a ação não é feita da forma mais higiênica, confortável e digna, sendo esta a preocupação do projeto de lei sob exame, o qual em seu art.1º dispõe que fica proibida a entrega e doações de alimentos prontos para consumo em ruas, praças e logradouros do Município de XXX, acondicionados em marmitas ou recipientes descartáveis", sendo a Fundação Municipal de Assistência Social responsável para destinar locais adequados e em condições para que as pessoas possam fazer com dignidade suas refeições (art.2º, caput).

A respeito, há de se destacar que tanto a implementação de programas de governo quanto o recebimento de doações de particulares para a implementação de tais programas caracterizam ato de gestão.

Em cotejo, temos que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON).

O exercício da competência legislativa por parte dos entes políticos deve respeitar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º CRFB). Embora reconheçamos o mérito da propositura em apreço, constata-se presença de vício formal quanto à iniciativa, uma vez que não há necessidade de o Chefe do Executivo local se submeter ao crivo do Poder Legislativo por intermédio de um processo legislativo para a implementação da medida em tela.

Note-se que a implementação da medida requer a criação de atribuições a agentes e órgãos do Executivo (arts. 1º e 2º, PL), o que não se admite sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o tema:

"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 DE MELLO)

Por fim, com o intuito de colaborar com o aperfeiçoamento da temática apresentada, cumpre trazer ao conhecimento a medida adotada pelo Município de Campinas/ SP que com o objetivo de alimentar com mais dignidade e em mais pontos da cidade as pessoas em situação de rua, a Prefeitura criou o projeto "Vem Com A Gente" que credencia através da internet tanto instituições interessadas em ofertar alimentos quanto de grupos voluntários responsáveis pela distribuição das refeições, mas a medida, como dito, é matéria que se encarta na esfera da competência administrativa exclusiva do Poder Executivo.

Por tudo que precede, embora a estratégia seja louvável, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da **inviabilidade** jurídica do Projeto de Lei submetido à análise.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 17 de agosto de 2023.



Câmara Municipal de Ponta Grossa
Estado do Paraná

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER

PROJETO DE LEI Nº 250/2023

**Regulamenta a entrega de Doações de Alimentos nas Ruas,
Praças e Logradouros Públicos Municipais.**

AUTOR: Vereador JULIO KULLER

RELATOR: Vereadora BIANCO

1. RELATÓRIO

O Vereador JULIO KULLER submete à apreciação do Soberano Plenário, o Projeto de Lei epigrafado, que "Regulamenta a entrega de Doações de Alimentos nas Ruas, Praças e Logradouros Públicos Municipais."

Conforme se infere da justificativa que acompanha a proposição em exame, o Autor assinala, em síntese, que:

A presente proposição tem por escopo contribuir com a sociedade Pontagrossense e disciplinar locais apropriados para realizações das refeições uma forma digna, onde haja um local adequado com condições de higiene local coberto abrigado e onde o doador possa disponibilizar a refeição de forma adequada ao consumo humano, evitando desta forma que alimentos seja dispensada de forma errada em nossas ruas, praças e logradouros, evitando proliferação de animais em busca dos restos de comida.

(...)



Câmara Municipal de Ponta Grossa

Estado do Paraná

Regularmente despachado à leitura e conhecimento do Soberano Plenário, a proposição legislativa em exame vem a esta Comissão Permanente a que compete à análise de sua constitucionalidade, legalidade e adequação regimental, conforme preconiza o art. 49, Inciso I, do Regimento Interno.

Para a relatoria da matéria foi designado o Vereador que adiante subscreve.

2. VOTO DO RELATOR

Em que pese a louvável preocupação com o tema, não se encontram presente os pressupostos de admissibilidade da matéria.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

Nesse contexto, a matéria em exame consubstancia atos típicos de gestão administrativa, que envolvem o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, sendo, dessa forma, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados 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 ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (RE 427.574 ED, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2011, 2ª T, DJE de 13-2-2012)



Câmara Municipal de Ponta Grossa

Estado do Paraná

Ademais, a Lei Orgânica do Município (art. 54, inciso IV), em simetria com a Constituição Federal (art. 61), conferiu ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo:

"Art. 54 - Ressalvado o disposto nesta Lei Orgânica, são de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais, órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Poder Executivo;

..." - grifo do Relator -

Em situações análogas, o Egrégio Tribunal de Justiça do Paraná tem se manifestado no sentido que a lei municipal que crie atribuições a órgãos do Poder Executivo fere o princípio constitucional da Separação de Poderes inserto no art. 2º da Constituição Federal e no art. 7º da Constituição Estadual, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2623/2010, DO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO. LEI QUE "INSTITUI O BANCO DE ALIMENTOS NO MUNICÍPIO DE CAMPO MOURÃO". ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. RECONHECIMENTO DO VÍCIO FORMAL ALEGADO, POR USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL, DE ESTREITA LIGAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO HARMÔNICA DOS PODERES. ARTS. 7º E 66, IV, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO DIPLOMA LEGAL IMPUGNADO. - De acordo com o disposto no artigo 66, IV da Constituição do Estado do Paraná, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública". - O Poder Legislativo de Campo Mourão, ao instituir o "Banco de Alimentos" através da Lei nº 2623/2010, criou obrigações que repercutem na estrutura e nas funções reservadas às diversas Secretarias e órgãos da Administração Pública do Município, sendo a competência para deflagração do correspondente processo legislativo privativa do Prefeito Municipal, na forma do art. 66, IV da Constituição Estadual, aplicável por força do princípio da simetria. - A imposição de obrigações, criadas por lei de iniciativa da Câmara de Vereadores, que recairão sobre o executivo municipal, configura inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa do processo legislativo, que, no caso, é privativa do Chefe do Poder Executivo, e violação da cláusula 3 constitucional da separação harmônica dos poderes (arts. 61, IV, e 7º, caput, Constituição Estadual). (...) (TJPR - Órgão Especial - ADI 759735-3 - Rel.: Jesus Sarrão - Unânime - J. 02.09.2011)



Câmara Municipal de Ponta Grossa

Estado do Paraná

Relevante destacar que esta Comissão Permanente, objetivando a elucidação da matéria (LOM, ART. 39, § 2º), houve por bem proceder consulta ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, o qual, através do Parecer nº 2347/2023 (cópia em anexo) manifestou-se nos seguintes termos:

(...)

O exercício da competência legislativa por parte dos entes políticos deve respeitar o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º CRFB). Embora reconheçamos o mérito da propositura em apreço, constata-se presença de vício formal quanto à iniciativa, uma vez que não há necessidade de o Chefe do Executivo local se submeter ao crivo do Poder Legislativo por intermédio de um processo legislativo para a implementação da medida em tela.

Note-se que a implementação da medida requer a criação de atribuições a agentes e órgãos do Executivo (arts. 1º e 2º, PL), o que não se admite sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes. A matéria se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o tema:

(...)

Diante do exposto, inexistindo amparo constitucional, legal e jurídico para o regular processamento da matéria, este Relator manifesta-se pela **inadmissibilidade do** Projeto de Lei epígrafado, recomendando idêntico posicionamento aos demais membros desta Comissão e ao Soberano Plenário.



Câmara Municipal de Ponta Grossa

Estado do Paraná

3. CONCLUSÃO DA COMISSÃO

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, reunida nesta data, acolhe, por seus próprios fundamentos, o Voto do Relator, manifestando-se pela **inadmissibilidade** do Projeto de Lei nº 250/2023, conforme as razões retro expostas, reservado aos membros o direito de opinar quanto ao mérito por ocasião da deliberação da matéria pelo Soberano Plenário.

SALA DAS COMISSÕES, 24 de agosto de 2023.

Vereador DANIEL MULLA FRACCARO
Presidente

Vereador PROFESSOR CARECA
Membro

Vereador IZAIAS SALUSTIANO
Membro

Vereador BIANCO
Relator

Vereadora JOCE CANTO
Membro