



PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1034/2019

Requerente: Dileuza Marins Del Caro

Assunto: Projeto de Lei nº 046/2019

Parecer nº: 078/2020

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PROPOSTA MERAMENTE AUTORIZATIVA. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 046/2019, de autoria da vereadora Dileuza Marins Del Caro, que dispõe sobre a doação e a reutilização de gêneros alimentícios e excedentes de alimentos no Município de Aracruz e dá outras providências.

É o que importa relatar.



2. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, observo que o presente projeto de lei tem natureza meramente autorizativa, seja para as pessoas jurídicas de direito privado ou para a Administração Pública municipal, senão, vejamos:

Art.1º. Ficam **permitidas** a doação e a reutilização de gêneros alimentícios e excedentes de alimentos oriundos de cozinhas industriais, buffets, restaurantes, padarias, supermercados, feiras, sacolões, mercados populares, centrais de distribuição e de outros estabelecimentos congêneres no município de Aracruz, desde que licenciados nos termos da legislação.

(...)

Art. 4º Fica **facultado** aos doadores destinar a doação instituída por essa lei a pessoas físicas em situação de vulnerabilidade alimentar, como famílias carentes que residam no entorno e pessoas em situação de rua, desde que devidamente cadastradas no setor responsável do município.

(...)

Art. 6º Fica **autorizado** o Município de Aracruz a proceder ao cadastramento das empresas interessadas em doar os alimentos excedentes e reutilizáveis, bem como das instituições e pessoas físicas que serão beneficiadas.

Não existe legislação federal, estadual ou municipal que proíba a doação de gêneros alimentícios e excedentes pela Administração Pública ou por particulares.

Nos termos do art. 5º, II, da Constituição Federal, "*ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*".

Assim, qualquer pessoa pode doar alimentos, não necessitando de autorização do Poder Público para ofertar gêneros alimentícios à terceiros, desde que observe as normas sanitárias inerentes à fabricação, manipulação e conservação dos alimentos.

Por óbvio que o doador pode ser responsabilizado, inclusive criminalmente, caso o alimento que forneceu cause algum tipo de intoxicação a quem o recebeu.

A ausência de uma legislação federal clara sobre a matéria, delimitando inclusive a responsabilidade (subjéctiva ou objectiva) do doador de alimentos, é um fator responsável pelo fracasso nas doações de alimentos preparados e excedentes.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

40
\$
CRA

Ante a falta de normas específicas, grande parte dos empresários acha mais seguro descartar os alimentos, ainda que estejam aptos à reutilização.

Tramitam no Congresso Nacional diversos projetos de lei que buscam regulamentar a matéria.

Fixadas essas premissas, passo a analisar a constitucionalidade, legalidade e a juridicidade do projeto de lei em epígrafe.

Como visto, a proposta não cria obrigação para as pessoas jurídicas de direito privado ou para a municipalidade, tendo em vista que apenas reforça a necessidade de observância de normas sanitárias federais, estaduais e municipais pré-existentes que dispõem sobre a fabricação, manipulação e conservação de alimentos.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que os projetos de lei meramente autorizativos, de iniciativa parlamentar, são injurídicos, na medida que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Ainda segundo o STF, o projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não obriga o destinatário (Poder Público ou particulares) a implementar nenhuma ação, – inexistindo ainda sanção por descumprimento –, nem atribui ao Poder Legislativo direito de cobrar sua prática.

A lei deve conter comando impositivo aos seus destinatários.

Por outro lado, o art. 61, § 1º da CF/88 estabelece um rol de matérias cuja a iniciativa de lei é privativa do chefe do Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos). Trata-se de uma exceção à regra geral, que é a iniciativa concorrente, ampla e geral, por parte dos legitimados a impulsionar o processo legislativo.

Assim, projeto de lei de iniciativa parlamentar que trate de alguma das matérias mencionadas no art. 61, § 1º será considerada inconstitucional sob o ângulo formal, por vício de iniciativa. A violação à norma constitucional representa afronta ao princípio da separação dos poderes.

O art. 6º da proposição em epígrafe dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa é privativa do Prefeito.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

41

\$

Neste sentido, a jurisprudência da Corte Constitucional:

Por tratar-se de evidente matéria de organização administrativa, a iniciativa do processo legislativo está reservada ao chefe do Poder Executivo local. Os Estados-membros e o Distrito Federal devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação do modelo de harmônica tripartição de poderes, consagrado pelo constituinte originário.

[ADI 1.182, rel. min. Eros Grau, j. 24-11-2005, P, DJ de 10-3-2006.]

A apresentação de projeto de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar tal inconstitucionalidade, permitindo que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação ou implementar política pública.

Embora não haja obrigação de cumprimento, é certo que a Constituição Federal não menciona que a iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo restringe-se às leis impositivas. **Portanto, qualquer projeto que viole o disposto no art. 61, § 1º da CF/88 é inconstitucional, obrigando ou não o Poder Executivo.**

O instrumento adequado para fazer sugestões ao Executivo é a indicação.

Nessa toada, manifestou-se o STF:

- O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo a dispor sobre remuneração funcional e a intervir no regime jurídico dos agentes públicos. Situação ocorrente na espécie, em que o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com conseqüente aumento da despesa pública (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.)
- A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, mesmo que se cuide de simples autorização dada ao Governador do Estado para dispor sobre remuneração de servidores públicos locais e de,



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

42
\$
CASA

assim, tratar de matéria própria do regime jurídico dos agentes estatais, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina.

(STF – ADI nº 4.724/AP, Min. Rel. Celso de Mello, j. 01-08-2018)

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 046/2019 revela-se injurídico, por não criar obrigação aos destinatários, bem como vulnera o princípio da separação dos poderes.

Assim, opino pela INCONSTITUCIONALIDADE da proposição.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 08 de junho de 2020.


MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760