



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI 041/2019

INSTITUI NO MUNICÍPIO DE ARACRUZ O BANCO DE ALIMENTOS EXCEDENTES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA FINS DE DOAÇÃO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E ALIMENTAR E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

A CÂMARA MUNICIPAL DE ARACRUZ, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO APROVOU E O PREFEITO SANCIONA A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Institui no Município de Aracruz o Programa Banco de Alimentos Excedentes da Rede Pública Municipal de Educação com a finalidade de destinar para doação às famílias em situação de vulnerabilidade social, alimentar e nutricional os alimentos *in natura* ou industrializados, preparados ou não, não utilizados ou não consumidos na alimentação dos alunos das unidades da Rede Pública de Ensino do Município Aracruz.

Parágrafo único. Entende-se por pessoas em situação de vulnerabilidade social aquelas sob risco nutricional ou que não disponham de acesso às refeições ou alimentos necessários à sua subsistência, priorizando os princípios de uma alimentação mais digna e adequada, enquanto perdurar a situação de vulnerabilidade.

Art. 2º O Município de Aracruz regulamentará a forma de acesso dos assistidos aos alimentos doados, ficando facultada a utilização dos cadastros já existentes de pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou que já estejam inseridos em programas sociais;

§ 1º Caberá ao Poder Executivo, através das secretarias municipais envolvidas, dispor como será a logística de encaminhamento dos donatários às unidades de Educação;

§ 2º O assistido prioritariamente será encaminhado à Unidade de Educação mais próxima da sua residência e que esteja apta a promover a doação dos alimentos.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Aracruz, 11 de maio de 2020.

DILEUZA MARINS DEL CARO
VEREADORA – PSB



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

JUSTIFICATIVA

A apresentação do presente substitutivo tem o objetivo de afastar a aparente inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 041/2019, que autoriza o Município de Aracruz a doar os alimentos excedentes das unidades da rede pública de ensino do Município de Aracruz, pois o entendimento atual da doutrina e jurisprudência pátrias é que projetos de leis autorizativas são de fato inconstitucionais.

Tem o objetivo também de afastar o parecer da Procuradoria dessa Casa, que, à mingua de argumentos sólidos, opinou pela inconstitucionalidade do projeto de lei, alegando vício de iniciativa.

Qualquer resquício de dúvida acerca da constitucionalidade do presente substitutivo é dada pela redação do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, que enumera os casos de iniciativa privativa do Poder Executivo para propor leis, e, sendo o rol taxativo e não exemplificativo, não permite interpretação mais ampla do que a delimitação feita pelo próprio artigo:

“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;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

- 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 e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

O tema do projeto em questão não invade a competência privativa do Poder Executivo, pois o seu objeto não se encontra no rol das iniciativas enumeradas no artigo supra citado, tratando-se da instituição de um programa que visa distribuir às famílias em situação de vulnerabilidade social, alimentar e nutricional o excedente dos alimentos da rede pública de ensino municipal.

Ademais, a constitucionalidade do substitutivo encontra amparo na Lei Municipal 3.900, de 06/04/2015, que instituiu a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, sendo Aracruz um dos poucos municípios que implementaram tal política por meio de lei, cujos artigos 1º e 6º dispõem o seguinte:

“Art. 1º O Poder Público Municipal, em conformidade com o disposto nesta Lei, institui a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Aracruz - PMSAN, partindo do princípio básico segundo o qual a Alimentação Adequada e Saudável é um Direito Absoluto, Intransmissível e Imprescritível, de natureza extrapatrimonial, de todos os seres humanos sem discriminação nenhuma.”

“Art. 6º A Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável tem por objetivo realizar o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, promovendo ações e programas que compõem o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.”

Infelizmente, porém, o Município de Aracruz não regulamentou a Lei 3.900/2015 no que diz respeito à elaboração do Plano Municipal de Segurança Alimentar (artigo 5º), que deveria promover ações e programas para compor o Plano Municipal, e, com a omissão do Município, a população vulnerável continua sem qualquer perspectiva de melhoria na oferta de alimentos, a fim de que seja cumprido o dispositivo legal do artigo 1º da mesma lei, que dispõe ser princípio básico da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável *que a alimentação adequada e saudável é um direito absoluto, intransmissível e imprescritível, de natureza extrapatrimonial, de todos os seres humanos, sem discriminação nenhuma.*



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

É público e notório que no Município de Aracruz ainda são muitas as famílias que se encontram em estado de vulnerabilidade social, alimentar e nutricional, haja vista a quantidade de famílias inseridas nos programas sociais como o Bolsa Família, e outras tantas que também se enquadram nesta situação e não estão inseridas nos programas.

Também é notório o fato de que nas escolas da rede municipal de Aracruz há sobras de alimentos, sejam eles preparados, *in natura* ou industrializados, que são descartados, quando deveriam estar sendo direcionados para essas famílias por meio de doações.

As Perdas e Desperdício de Alimentos (PDA) é tema que atinge, em menor ou maior grau, a todos os países

As perdas de alimentos ao longo da cadeia prevalecem nos países em desenvolvimento.

Estima-se que, a cada ano, perde-se aproximadamente 1,3 bilhão de toneladas de alimentos no mundo.

Isso significa mais de 30% (trinta por cento) de toda a produção mundial de alimentos para consumo humano e 15% de todas as calorias produzidas.

Em razão deste cenário de desperdício o tema PDA ganhou nos últimos anos maior dimensão.

Segundo estudo realizado em 2018 pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV), no qual foram ouvidas 1.764 famílias em todo o País, identificou-se que cada pessoa desperdiça mais de 41 quilogramas de alimentos em bom estado por ano

O desperdício de alimentos de uma família brasileira composta por três pessoas em um ano pode ultrapassar R\$ 1.002,00, valor superior ao salário mínimo nacional.

O debate sobre Perdas e Desperdício de Alimentos no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) foi instituído em 2006 pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) com o objetivo de promover e proteger o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Em seu artigo 2º a lei dispõe que:

“A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Em seu artigo 3º, conceituou-se como Segurança Alimentar e Nutricional:

“a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.”

Diante deste quadro, tornam-se imprescindíveis não só a conscientização da própria população sobre a necessidade de novos hábitos de consumo, como a adoção de medidas que evitem esse desperdício também pelo poder público, haja vista que não é incomum nas escolas que muitos alimentos não utilizados na alimentação dos alunos sejam descartados, ou seja, jogados diretamente no lixo, ao passo que uma parcela da população que ainda se encontra na linha da pobreza, não consegue fazer três refeições

O substitutivo ao Projeto de Lei 041/2019 está revestido de constitucionalidade, eis que não invade a competência do Poder Executivo, pois não fere a gestão das secretarias municipais que deverão se envolver com o projeto, ou seja, a Secretaria de Educação e a Secretaria de Desenvolvimento Social, mormente quando incontestavelmente o Poder Legislativo tem competência para legislar sobre políticas públicas e assuntos de interesse local.

O artigo 61 da Constituição Federal trata das hipóteses de iniciativa exclusiva do Poder Executivo para legislar, vedando expressamente ao Poder Legislativo a criação, modificação e extinção de órgãos da estrutura dos órgãos da Administração Pública, mas não veda que o Poder Legislativo inicie projetos de lei sobre políticas públicas, devendo ser levado em consideração que a iniciativa privativa não é a regra do ordenamento, ao contrário, deve ser aplicada em sentido estrito, de modo que é preciso concordar que criar órgãos e instituir atividades e atribuições aos órgãos já existentes são duas hipóteses distintas.

Considerar o contrário seria o mesmo que concordar com o esvaziamento do Poder legislativo e dizer que as atribuições dos vereadores são apenas aquelas de somenos importância, como nomear logradouros e distribuir títulos e honorários, quando na verdade os vereadores, legítimos representantes do povo, são dotados da responsabilidade de participar e de influenciar nas decisões do Poder Executivo sobre as políticas públicas.

Ultrapassada a questão sobre a diferenciação entre criação de órgãos e instituição de atividades e atribuições, a restrição do artigo 61 não é suficiente para impedir a iniciativa de leis sobre políticas públicas pelo Poder Legislativo, inclusive nos projetos de lei que criem despesas para o Poder Executivo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Em uma outra análise do texto constitucional, no seu artigo 48, inciso IV, é possível divergir frontalmente da hipótese de incompetência legislativa dos parlamentares para proporem sobre políticas públicas, inferindo que é prerrogativa do Congresso Nacional "dispor sobre planos e programas de desenvolvimento". O que são políticas públicas senão planos e programas de desenvolvimento?

Nesse sentido o Supremo Tribunal Federal julgou em Plenário no dia 29/09/2016, com repercussão geral, O RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO, que julgou constitucional a Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro, que tornou obrigatória a instalação de câmeras de videomonitoramento em escolas e cercanias, cujo trecho se destaca abaixo, com a decisão na íntegra instruindo o presente substitutivo:

ARE 878911 RG / RJ INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local.

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo.

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em Numerus Clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.7

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que está Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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, da Constituição Federal).



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPIRITO SANTO

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Feitas tais considerações, essa Vereadora solicita o integral apoio dos Colegas desta Casa para aprovação do presente substitutivo.

Aracruz, 11 de maio de 2020.

DILEUZA MARINS DEL CARO
VEREADORA – PSB