

Porto Alegre, 17 de dezembro de 2021.

**Orientação Técnica IGAM nº 32.218/2021.**

**I.** O Poder Legislativo do Município de Itaqui solicita orientação e análise de Emenda ao projeto de lei nº 26, de 2021, de iniciativa parlamentar, cuja ementa versa: Dispõe sobre o projeto de lei que autoriza estabelecimentos responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e distribuição de alimentos a doarem o excedente a pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização, em especial bares e restaurantes.

**II.** De plano, observa-se que tanto o PL quanto a Emenda são de autoria do mesmo parlamentar. Nesse sentido, registra-se que o instrumento adequado é o SUBSTITUTIVO AO PL, não emenda, assim, deverá ser reposicionado, observados os pressupostos regimentais

No que importa ao tema telado, passa-se análise.

O Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República).

No que importa à doação de alimentos, destaca-se que o tema tratado no Projeto de Lei, em exame, é da alçada federal, descolando-se do âmbito local. Sobre a matéria, no dia 24 de junho de 2020 foi publicada no Diário Oficial da União a Lei 14.016 que dispõe sobre o combate ao desperdício e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano.

A referida Lei permite que estabelecimentos relacionados à fabricação de produtos alimentícios, desde produtos industrializados até refeições prontas para o consumo e alimentos in natura, possam doar seus excedentes, desde que atendam os critérios legalmente especificados.

Assim, a lei já possui aplicabilidade e deve ser fiscalizada pelos parlamentares, não prescindindo de regulamentação em norma local. O governo do

Estado do Rio Grande do Sul, em parceria com o CONSEA, inclusive emitiu cartilha com orientações para a efetivação das doações, à luz da legislação federal<sup>1</sup>.

Ademais, cumpre registrar que desde sua ementa, o PL indica atribuições ao Poder Executivo<sup>2</sup>. Configurando, portanto, delegação de função de um Poder para o outro, hipótese que colide com a independência dos Poderes. Cabe lembrar que a Constituição Federal prevê, em seu art. 2º, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos sendo vedado a um Poder delegar atribuições ao outro.

O STF, no tema de repercussão geral 917, tendo como paradigma o ARE 878.911/RJ, definiu, a respeito de lei de iniciativa de vereador, que a mesma não pode dispor sobre criação e atribuições de órgãos do Poder Executivo.

Portanto, a Vereadora ao dispor sobre o assunto por meio de proposição, **não poderá adentrar em conteúdo que verse sobre matéria administrativa e que diga respeito à organização e funcionamento da administração.**

De outro giro, vislumbra-se a possibilidade de que seja, traçadas diretrizes acerca da segurança alimentar e combate à fome, desta forma, cabe lembrar que políticas públicas não têm “muros”, ou seja, a partir do fato de um tema ser alçado à condição de ser tratado como política pública, ela passa a ser direcionado a todos as pessoas e instituições, com tratamento de prioridade, pelo governo, que passará a desenvolver programas e ações, dentro de um processo de decisão, com a participação da sociedade, a partir de premissas constitucionalmente previstas, voltadas para a afirmação dos princípios estabelecidos.

É indispensável, assim, que os objetivos do plano sejam factíveis e que as prioridades sejam identificadas claramente, por meio de um amplo debate local, para que não se constituam em meros discursos. Quando se anuncia um plano de ações

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://stas.rs.gov.br/upload/arquivos/202010/16180603-cartilha-de-orientacoes-para-doacao-de-alimentos.pdf>

<sup>2</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3 246, de 12 de março de 2007, publicada em 16 de março de 2007, que "Dispõe sobre a doação e reutilização de gêneros alimentícios e de sobras de alimentos e dá outras providências Norma de iniciativa parlamentar Ato típico de administração, de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Invasão da esfera de atuação do Prefeito, a quem compete, gerir a administração pública municipal, sendo o único a quem, segundo o seu poder discricionário, cabe avaliar a oportunidade e a conveniência de criar programas de doação e reaproveitamento de alimentos, com o aparelhamento adequado de órgãos públicos para recebimento, transporte, armazenamento, distribuição e consumo dos gêneros alimentícios e sobras recolhidas. Hipótese, ademais, que implica em criação de despesa pública, sem que tenha havido previsão na lei orçamento, com indicação das fontes de custeio. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 24, §2º, 1º, 2º, 25, 144 e 176, I, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 9042938-13.2007.8.26.0000; Relator (a): Mário Devienne Ferraz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 24/10/2007; Data de Registro: 10/12/2007)

governamentais, o que se define é um compromisso legal (porque constará em lei) político-programático, sujeito, inclusive, ao controle social e técnico de sua execução e dos resultados que serão gerados, tudo com ampla e absoluta transparência.

Neste sentido, para que o projeto de lei apresentado possa adquirir viabilidade, recomenda-se seu posicionamento enquanto política pública.

Buscando auxiliar a parlamentar, sugere-se a articulação do texto nos seguintes termos, que deverá ser avaliado e redigido conforme a necessidade local, caso entenda-se pela instituição de política pública:

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº \_\_\_, DE \_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2021**

Dispõe sobre a Política para segurança alimentar e combate à fome.

**Art. 1º.** Fica instituída a Política Municipal visando a segurança alimentar e combate à fome.

**Art. 2º.** São objetivos da Política Municipal descrita no art. 1º desta lei:

- I - promover a dignidade das pessoas que se encontrem em situação de insegurança alimentar, em vulnerabilidade social e/ou econômica;
  - II - promover o acesso à informação e à educação sobre (...)
  - III – difundir o conhecimento sobre a Lei nº 14.016, de 2020, que dispõe sobre o combate ao desperdício e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano;
  - IV- articular campanhas que visem (...)
- (...)

**Art. 3º** As ações descritas no art. 2º poderão ser realizadas pelo poder público, por instituições de ensino, entidades representativas de classe e pelas organizações da sociedade civil isoladamente ou em parceria.

**Art. 4º.** A presente lei será regulamentada, no que couber, para sua fiel execução.

**Art. 5º.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

**III.** Diante do exposto, conclui-se que o projeto de lei analisado não encontra sustentação constitucional, uma vez que afronta ao art. 2º, da Constituição Federal, criando atribuições ao Poder Executivo.

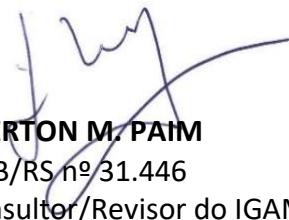
Todavia, aventa-se a possibilidade de propor diretrizes acerca da segurança alimentar e combate à fome, entretanto, merece revisão, a fim de não interferir na organização administrativa, assim, tais medidas poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública, nos moldes indicados no item II desta Orientação Técnica.

Além disso, no que se refere à disciplina na legislação federal, esta possui aplicabilidade no âmbito municipal, não sendo necessária sua regulamentação, aos parlamentares, recomenda-se o exercício de fiscalização quanto à aplicação dos termos da Lei nº 14.016, de 2020.

O IGAM permanece à disposição.

*Keite Amaral*

**KEITE AMARAL**  
OAB/RS nº 102.781  
Consultora do IGAM



**EVERTON M. PAIM**  
OAB/RS nº 31.446  
Consultor/Revisor do IGAM