



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

DEPARTAMENTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Petrópolis, 18 de novembro de 2021.

-PARECER-

CMP DSL N° 8924/2021 DAJ N.° 703 SSM

EMENTA: Projeto de Lei n° 8924/2021, que dispõe sobre "Autorização dos estabelecimentos no âmbito do Município de Petrópolis, responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e pela distribuição de gêneros alimentícios, sejam eles industrializados ou in natura, a doar e reutilizar o seu excedente à pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização do Executivo Municipal e dá outras providências. Possibilidade.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Trata-se de analisar o Projeto de Lei nº 8924/2021, DE INICIATIVA DO NOBRE VEREADOR Gil Magno, que dispõe sobre " Autorização dos estabelecimentos no âmbito do Município de Petrópolis, responsáveis pela produção, fornecimento, comercialização, armazenamento e pela distribuição de gêneros alimentícios, sejam eles industrializados ou in natura, a doar e reutilizar o seu excedente à pessoas físicas ou jurídicas, sem necessidade de licença prévia ou autorização do Executivo Municipal e dá outras providências.

É o relatório.

Impende esclarecer, que a norma insculpida no art. 92, §3º, alíneas "a", "b" e "c", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis prevê que cabe ao Presidente do Legislativo a prerrogativa de devolver ao autor as proposições manifestadamente inconstitucionais (art. 92, §3º, "b"), alheias à competência da Câmara (art. 92, §3º, "a") ou ainda aquelas anti-regimental (art. 92, §3º, "c").

O mesmo controle já é exercido no âmbito da Câmara dos Deputados, com base em seu Regimento Interno (art. 137, § 1º), e no Regimento Interno do Senado Federal (art. 48, XI), e foi replicado em diversos outros regimentos internos de outros parlamentos brasileiros.

A doutrina trata do sentido da norma jurídica inscrita no art. 92, §3º, alíneas "a", "b" e "c", do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, caracterizando-o como um



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

controle de constitucionalidade político ou preventivo, sendo tal controle exercido dentro do Parlamento, através de exame superficial pela Presidência da Mesa Diretora, com natureza preventiva e interna, antes que a proposição possa percorrer o trâmite legislativo. Via de regra, a devolução se perfaz por despacho fundamentado da Presidência, indicando o artigo constitucional violado, podendo o autor recorrer da decisão ao Plenário (art. 92, §5º).

A forma federativa de Estado adotada pelo Brasil na CF/88 implica, entre outras consequências, a distribuição de competências materiais e legislativas a todos os entes que a compõem, de acordo com o critério da predominância do interesse: as matérias de interesse geral devem ser atribuídas à União; as de interesse regional devem ser entregues aos Estados e ao DF; as de interesse local, por fim, aos Municípios.

No que concerne às competências legislativas, a CF/88 as divide em: a) privativa (art. 22): atende ao interesse nacional, atribuída apenas à União, com possibilidade de outorga aos Estados para legislar sobre pontos específicos, desde que por lei complementar; b) concorrente (art. 24, *caput*): atende ao interesse regional, atribuída à União, para legislar sobre normas gerais, e aos Estados e ao DF, para legislar sobre normas específicas; c) exclusiva (art. 30, I): atende ao interesse local, atribuída aos Municípios; d) suplementar (arts. 24, § 2º, e 30, II): garante aos Estados suplementar a legislação federal, no que couber, bem como aos Municípios fazer o mesmo em relação às





ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

leis federais e estaduais; e) remanescente estadual (art. 25, § 1º): aos Estados são atribuídas as competências que não sejam vedadas pela Constituição; f) remanescente distrital (art. 32, § 1º): ao DF são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.

Em relação à matéria de **produção e consumo**, a CF/88, de fato, estabelece a competência concorrente para a União legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º) e para os Estados e o Distrito Federal suplementá-las (art. 24, § 2º). Ocorre que o art. 30, incisos I e II, da CF/88 é claro ao garantir aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para suplementar, no que couber, a legislação federal e a estadual. Nesses termos, a interpretação adequada das regras constitucionais de distribuição de competências legislativas é a que garante ampla outorga de poderes aos Municípios, que só não podem criar normas que esbarrem na competência privativa do art. 22 da CF/88, atribuída rigorosamente à União, nada impedindo, por outro lado, que legislem com base no interesse local sobre matérias de competência concorrente, como produção e consumo. Tanto é que, caso não se admitisse aos Municípios a competência para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF, não seria possível a formação dos típicos códigos sanitários ("proteção e defesa da saúde" – art. 24, XII), códigos ambientais ("proteção do meio ambiente" – art. 24, VI), códigos tributários e leis de ordenamento territorial ("direito tributário" e "direito urbanístico" – art. 24, I).



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Observa-se que, na jurisprudência, é acolhido o entendimento da competência legislativa "suplementar complementar" dos Municípios para legislar sobre matérias versadas no art. 24 da CF/88, desde que no sentido de detalhar regras presentes na legislação federal e estadual, conferindo-lhes maior efetividade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.432/12 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE - PROIBIÇÃO DE VENDA DE CIGARROS AVULSOS - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - Embora a competência para legislar sobre produção e consumo seja concorrente entre a União e os Estados, assegura-se ao Município competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber e legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, da CF e artigos 10 e 169, da Constituição Estadual. - **Inexiste inconstitucionalidade na Lei 10.432/12, do Município de Belo Horizonte, ao dispor sobre a proibição da venda de cigarros avulsos, por se tratar de questão afeta a direito do consumidor, de nítido interesse local, e por não haver conflito com a legislação federal. - Improcedência da representação.** V.V. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000120699962000 MG, Relator: Heloisa Combat, Data de Julgamento: 10/04/2013, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/05/2013)

DIREITO CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.555/13 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR MUNICIPAL. ALCANCE. ART. 358, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOCORRÊNCIA DE AGRESSÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE DO ATO LEGISLATIVO. Representação por inconstitucionalidade da Lei 5.555, de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

14.3.13, do Município do Rio de Janeiro, que obriga a exposição de cartaz de advertência sobre acidentes pelos estabelecimentos que comercializarem álcool líquido. 1. Decorre da competência legislativa municipal suplementar (CRFB, art. 30, II, e CERJ, art. 358, II) Município editar lei que suplemente, no que couber, atos legislativos da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, logo, daquela e do Estado do Rio de Janeiro, sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e sobre previdência social, proteção e defesa da saúde (incisos VIII e XII dos arts. 24 e 74, respectivamente das Constituições da República e fluminense); precedentes do STF. 2. Basta interesse também local, não uma especificidade municipal, para que Município possa exercer competência legislativa suplementar; o descabimento só se configura quando a lei municipal dispõe mais do que a ordem normativa a ser por ela suplementada ou quando a lei do Município entra em conflito com o ordenamento constitucional e/ou infraconstitucional federal e/ou estadual. [...] 6. Representação que se julga improcedente. (TJ-RJ - ADI: 00527701420138190000 RJ 0052770-14.2013.8.19.0000, Relator: DES. FERNANDO FOCH DE LEMOS ARIGONY DA SILVA, Data de Julgamento: 05/05/2014, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Data de Publicação: 10/06/2014 11:07).

Destarte, consoante fundamentaram as decisões acima transcritas, em que pese a matéria de produção e consumo esteja presente no art. 24 da CF/88 como uma competência legislativa concorrente da União e dos Estados, não há dúvidas de que os Municípios, no estrito interesse local, podem legislar sobre o tema, atentando para não extrapolar o âmbito local e para não entrar em conflito com normas constitucionais ou infraconstitucionais.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

No tange à iniciativa para deflagrar o processo

constitutivo relevante e a observância das normas previstas na

Constituição Estadual, visto que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, conforme preveem o art. 125, § 2º, da CF/88 e o art. 73; 75, § 1º CE/RJ.

Apenas excepcionalmente o parâmetro da constitucionalidade será a Constituição Federal, desde que se trate de normas constitucionais de reprodução obrigatória (STF, RE nº 650.898/RS). Refere o artigo 112 da CE/RJ:

Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou alterem os efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12. Redação original: d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo. § 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio. Ação Direta de Constitucionalidade (ADI 3225) ajuizada no Supremo Tribunal Federal pela governadora do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, contra o §2º, artigo 112 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. § 3º Em caso de dúvida em relação as matérias de competência exclusiva do Governador(a) do Estado, a Sanção torna superado o possível vício de iniciativa. Acrescentado pela Emenda Constitucional nº 38, de 31.05.06.

Verifica-se, no caso, que não há qualquer limitação constitucional à propositura de projeto de lei por vereador (art. 59, da LOMP) versando sobre a matéria, tendo em vista que os dispositivos constitucionais não estabelecem a reserva de iniciativa para o tema tratado.

Sob o aspecto material da proposição, tem-se que andou bem o Projeto de Lei nº 8924/21 ao estipular regras sobre as sobras para destinação e reutilização de alimentos destinados ao consumo humano para entidades assistenciais públicas ou privadas. Isso porque a alimentação tem *status* de direito fundamental social, conforme dispõe o art. 6º da CF/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 64/2010, sendo que a marca distintiva dos direitos fundamentais de natureza social é a exigibilidade de prestações positivas materiais contra o Estado no sentido da implementação desses direitos básicos.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Em síntese, compete ao Estado (em sentido amplo) a criação e a viabilização de políticas que concretizem, efetivamente, o direito à alimentação de todos.

Além disso, destaca-se que a Lei Federal nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, cria o "Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN", estabelecendo algumas diretrizes acerca de políticas, planos, programas e ações com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Dispõe o art. 2º do referido diploma:

Art. 2º 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.

§ 1º A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais.

§ 2º É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade.

Note-se, portanto, que é obrigação primária do Poder Público a efetivação do direito humano e fundamental à alimentação adequada, devendo adotar políticas e ações necessárias para a garantia da segurança alimentar e nutricional da população, inclusive pelo respeito, proteção, monitoramento, fiscalização e avaliação das demais medidas tendentes a efetivá-lo.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nesses termos, a proposta bem atende ao objetivo constante no dispositivo, porquanto faculta e disciplina as ações de colaboração privada para a garantia do direito à alimentação da população, nas condições que especifica.

Além disso, segundo o inciso III do art. 4º da Lei Federal nº 11.346/2006, a “promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população, incluindo-se grupos populacionais específicos e populações em situação de vulnerabilidade social”, é abrangida pela segurança alimentar e nutricional de que trata o diploma legislativo, o que também vai ao encontro da proposição em análise, que busca ampliar o acesso à alimentação adequada ao público atendido pelas entidades de assistência social no âmbito municipal.

Sob a ótica da legislação estadual, tem-se presente a **LEI ESTADUAL Nº 5594, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2009., CRIA O SISTEMA E A POLÍTICA ESTADUAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL DO RIO DE JANEIRO – SISANS/RJ** e a **LEI Nº 7106 DE 18 DE NOVEMBRO 2015. CRIA O PROGRAMA DE REDISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS EXCEDENTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, também com o propósito de “fomentar a atividade de captação e distribuição de alimentos, diretamente ou por meio de entidades previamente cadastradas, conforme disposto na Lei, às pessoas, grupos ou famílias em estado de vulnerabilidade nutricional”.

Tal programa é coordenado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e consiste na coleta e distribuição de



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

alimentos por meio de instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, cadastradas conforme critérios definidos pelo Conselho de Assistência Social do RJ.

Assim, em termos gerais, o PL nº 8924/21 é juridicamente viável, uma vez que a matéria está compreendida nas competências legislativas municipais, a iniciativa legislativa é concorrente e a proposição é compatível com o interesse local e com as demais normas existentes em âmbito federal e estadual.

Diante do exposto, respeitada a natureza **opinativa** do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e **assegurada** à soberania do Plenário, este DAJ **opina** pela legalidade e pela regular tramitação do Projeto de Lei nº 8924/21, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam a sua deliberação em Plenário.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À superior consideração.

SERGIO DE SOUZA MACEDO

Consultor Jurídico

Matricula nº 1056.061/11

OAB/RJ 91.435