PARECER JURÍDICO Nº 05/2025

SUBSTITUTIVO Nº 01 AO PROJETO DE LEI Nº 03/2025

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"INSTITUI O PROGRAMA DO RESTAURANTE POPULAR "SABOR DA VIDA" NO MUNICÍPIO DE PORTO FELIZ, PARA O FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES COMPLETAS E SAUDÁVEIS POR UM VALOR ACESSÍVEL AOS MAIS VULNERÁVEIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a Proposta tem como objetivo a produção e distribuição de 300 refeições elaboradas com produtos de qualidade, nutricionalmente balanceadas, originadas de processos seguros e servidas em local apropriado, de forma a garantir dignidade e segurança alimentar à população em situação de vulnerabilidade social.

3. Informa, que a refeição completa será composta por porções de carboidratos, proteínas, legumes, saladas, frutas e suco, e deverá ser oferecida por um preço acessível, de alcance para os trabalhadores de baixa renda, desempregados, estudantes e famílias, além das pessoas em situação de rua.

4. Ademais, esclarece, que o Programa "Sabor da Vida" garante a gratuidade da refeição às crianças até 12 anos completos.

5. Por fim, aduz, que além do caráter social, a iniciativa busca desenvolver a educação alimentar, visando estimular a sociedade a adotar hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para a prevenção e combate a uma série de problemas relacionados à alimentação inadequada, como a desnutrição, obesidade, diabetes, entre outros males.

6. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

7. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

8. Referido art. 18 da Carta Magna, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê em seu *caput* que: *"A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,* ***todos autônomos****, nos termos desta Constituição."*

9. Assim, por força da Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I).

10. Vejamos noticiado dispositivo alhures mencionado:

> *"Art. 30.* ***Compete aos Municípios****:*
>
> *I -* ***legislar*** *sobre assuntos de* ***interesse local****;"*

11. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 6º -* ***Compete ao Município legislar*** *e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de* ***interesse local*** *nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;"*

12. Por interesse local entende-se**:** ***"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado,***

desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local"[1].

13. A medida que se pretende instituir se insere, efetivamente, na definição de interesse local, já que diz respeito ao estrito âmbito do Município de Porto Feliz, além de referir-se ao objetivo constitucional de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF/88).

14. Com efeito, a presente Proposta Legislativa, possui sólido fundamento em nossa Constituição Federal, pois, em última análise, tutela a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil:

> *"Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como* ***fundamentos****:*
> *(...)*
> *III – a* ***dignidade da pessoa humana****;"*
>
> *"Art. 3º Constituem* ***objetivos fundamentais*** *da República Federativa do Brasil:*
>
> *I – construir uma* ***sociedade livre, justa e solidária****;*
> *(...)*
> *IV –* ***promover o bem de todos****, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."*

15. Sendo assim, denotamos que a finalidade principal do Projeto de Lei em análise, ao instituir a criação do presente Programa Municipal Restaurante Popular "Sabor da Vida", é promover o mínimo existencial decorrente da dignidade humana.

16. Nesse sentido, a União editou a Lei nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, que prevê em

[1]CASTRO, José Nilo de. In Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

seu art. 1º que: ***"A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".***

17. A Constituição da República Federativa do Brasil, no Título VIII, que trata da *"Ordem Social"*, mais especificamente no Capítulo II, que ordena a Seguridade Social, estabelece que esta compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194 da CF/88).

18. Por oportuno, observemos o art. 203:

> *"Art. 203. A **assistência social será prestada a quem dela necessitar**, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:*
>
> *I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
> *II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;*
> *III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;*
> *IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
> *V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei;*
> *VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza."*

19. Da mesma forma, a Lei Orgânica Municipal possui disposições que visam proteger a população quanto às necessárias medidas de assistência social a cargo do Poder Público, senão vejamos:

> *"Art. 129 (...)*
> *§1º - O plano de **assistência social do Município**, nos termos que a lei estabelecer, **terá por objetivo a***

> ***correção dos desequilíbrios do sistema social e a recuperação dos elementos desajustados****, visando a um desenvolvimento social harmônico, consoante previsto no artigo 203 da Constituição Federal."*

20. Ademais, conforme art. 2º e art. 3º do Projeto em tela, o Programa tem como princípio fundamental a distribuição de refeições saudáveis com alto valor nutricional, a preços acessíveis, para as pessoas que estão em situação de insegurança alimentar.

21. Nessa perspectiva, com o advento da Lei nº 11.346/2006 que criou o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Estado, parte integrante do sistema, passou a ter o compromissivo de assegurar o direito humano a alimentação adequada (DHAA) realizando ações que promovam a Segurança Alimentar e Nutricional:

> *"Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na 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."*

22. A iniciativa para deflagração do processo legislativo, por sua vez, também está adequada, na medida em que o presente Projeto propõe a criação de um programa de fornecimento de alimentação à população de baixa renda ou em situação de vulnerabilidade social, tratando-se eminentemente de política de assistência social com considerável repercussão financeira, para o que se considera haver iniciativa privativa devido à reserva de administração baseada na cláusula da separação de poderes (art. 2º da CF/88).

23. Noutro giro, consigna-se a necessidade, também, de observar e cumprir o disposto no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000):

24. Vejamos noticiado dispositivo:

> *"Art. 16. **A criação**, expansão ou aperfeiçoamento **de ação governamental** que acarrete **aumento da despesa será acompanhado de**:*
>
> *I – **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;*
> *II – **declaração do ordenador da despesa** de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. (...)"*

25. Nesse ponto, denotamos que fora encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo o Ofício nº 068/2025 em complemento ao Ofício nº 066/2025, a fim de subsidiar o processo de apreciação e votação da matéria em análise, anexando o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, bem como a declaração de adequação orçamentária e financeira.

26. Todavia, analisando referida declaração, em cumprimento ao citado inciso II do artigo 16 da LRF, a mesma sinaliza de que não há ainda a adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento, quais sejam: PPA, LDO e LOA.

27. Conveniente transcrevermos o quanto expresso em noticiada declaração:

> *"Em cumprimento ao art. 16, inciso II, da lei de responsabilidade fiscal, declaro que as despesas geradas com a criação do Programa do Restaurante Popular "Sabor da Vida" da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura do Município de Porto Feliz, **terá adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA"***

28. Ao utilizar a expressão **"TERÁ"** leva-nos a concluir em algo futuro, divergindo da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual é

clara ao determinar a necessidade da declaração do ordenador da despesa de que o aumento **"TEM"** adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

29. Deste modo, a nosso sentir, necessário se faz um esclarecimento, com a apresentação de documento pertinente, a fim de que não paire dúvidas a respeito do quanto aqui exposto.

30. Por oportuno, imperioso transcrevermos, o artigo 15 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> *"Art. 15.* ***Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público*** *a geração de despesa ou assunção de obrigação* ***que não atendam o disposto nos arts 16 e 17****."*

31. Propício o encaminhamento desta Propositura à Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

32. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nesse ponto específico, por se tratar de matéria de natureza contábil.

33. Por fim, no que diz respeito à instituição de Programa Restaurante Popular, o Manual Programa Restaurante Popular do Governo Federal recomenda que o projeto seja apreciado pelo Conselho Municipal[2], razão pela qual assim também sugerimos:

> 10. QUANTO AO AMPARO LEGAL
> A criação dos Restaurantes Populares dever ter previsão legal. O instrumento que ampara a criação e o funcionamento dos Restaurantes varia em função da forma de gestão escolhida e da legislação específica dos estados e municípios. **É imprescindível a ata de aprovação do projeto, preferencialmente, pelo Conselho Municipal**/Estadual de Segurança Alimentar,

[2] https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf

acompanhada de Lei de Constituição da entidade e da ata de posse do representante do Conselho (Anexo VIII);"

III – CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, verificamos estar adequada a competência, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo e a espécie normativa apresentada, não havendo qualquer mácula nesses aspectos.

35. Todavia, padece de esclarecimento se o aumento de despesa relativo ao Programa do Restaurante Popular "Sabor da Vida" que se pretende criar, tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, motivo pelo qual sugerimos que seja apresentado o documento pertinente, a fim de cumprir integralmente o comando legal contido no artigo 16, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal.

36. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

37. Feitas as colocações relevantes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Substitutivo nº 01 ao Projeto de Lei nº 03/2025 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria simples, conforme preceitua o artigo 217, inciso I e §1º, primeira parte, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO SIMBÓLICA – Na forma do artigo 218, inciso I e §1º, do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[3], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 20 de fevereiro de 2025.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

[3]Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.