



**PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 721**

PROJETO DE LEI Nº 12.624

PROCESSO Nº 81.241

De autoria do Vereador **ADRIANO SANTANA DOS SANTOS**, o presente projeto de lei institui o Programa de **Reaproveitamento de Alimentos não consumidos**, de coleta e distribuição às pessoas com carências nutricionais.

A propositura encontra sua justificativa à fls. 04.

É o relatório.

PARECER:

O projeto de lei em exame se nos afigura revestido da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, *caput*), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente, (art. 13, I, c/c o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

A matéria é de natureza legislativa, podendo se consubstanciar através de lei, eis que busca instituir programa municipal, a ser levado a efeito pela sociedade civil, com o objetivo de reaproveitar os alimentos não consumidos no âmbito do Município.

Para corroborar com este entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, julgou parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, do Município de Ribeirão Preto. (juntamos cópia).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal relativa ao reaproveitamento de alimentos não consumidos, em condições plenas e seguras para o consumo humano. Concretude de alguns dispositivos. Atos de organização administrativa. Criação de funções e atribuições específicas à Secretaria Municipal da Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disciplina da estrutura interna e funcionamento da administração



municipal. Ofensa ao art. 47, inciso XIV, a, CE, e art. 2º CF. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Teoria da divisibilidade da lei. Declaração de inconstitucionalidade parcial. **Não verificado vício de iniciativa.** Rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Jurisprudência STF afasta a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à administração pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo. Execução das leis é atividade típica e inerente à atuação da administração. **Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe o exercício dessa função. Competência da Câmara dos Vereadores para dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos e da precariedade do estado nutricional de municípios. Interesse local. Proteção da saúde humana. Art. 30, I, CF. Justificativa do projeto de lei reforça o interesse local legitimador da edição das regras pela via legislativa.** Encargos gerados não impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Dado confirmado pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa Municipal. **Mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento de vício de constitucionalidade,** importando, no máximo, na inexecução da norma no exercício orçamentário em que aprovada. **Afastada hipótese de infringência ao art. 25, CE.** Precedentes do OE envolvendo leis do mesmo município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente.

(TJ-SP 21763657920178260000 SP 2176365-79.2017.8.26.0000, Relator: Márcio Bartoli, Data de Julgamento: 18/04/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 14/06/2018)

Assim, diante do exposto, a proposta se apresenta legal e constitucional. Relativamente ao quesito mérito, este deve ser sopesado pelo Soberano Plenário.



DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Consoante previsão inserta no inciso I, do artigo 139, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Justiça e Redação e Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUORUM: maioria simples (art. 44, "caput", L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 17 de Agosto de 2018 .

Fabio Nadal Pedro
Procurador-Geral

Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico

Júlia Arruda
Estagiária de Direito

Tailana R. M. Turchete
Estagiária de Direito



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



Registro: 2018.0000289259

ACÓRDÃO

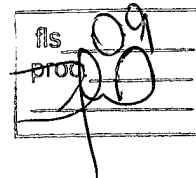
Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2176365-79.2017.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. ACÓRDÃO COM O EXMO. SR. DES. MÁRCIO BÁRTOLI. FARÁ DECLARAÇÃO DE VOTO O EXMO. SR. DES. PÉRICLES PIZA.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores EVARISTO DOS SANTOS, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, BORELLI THOMAZ, JOÃO NEGRINI FILHO, SÉRGIO RUI, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS e MOACIR PERES **julgando a ação procedente em parte**; E PÉRICLES PIZA (com declaração), PEREIRA CALÇAS (Presidente), ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS e FERREIRA RODRIGUES **julgando a ação procedente**.

São Paulo, 18 de abril de 2018

MÁRCIO BARTOLI
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
2176365-79.2017.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito do Município de Ribeirão
Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de
Ribeirão Preto

38.433

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal relativa ao reaproveitamento de alimentos não consumidos, em condições plenas e seguras para o consumo humano. Concretude de alguns dispositivos. Atos de organização administrativa. Criação de funções e atribuições específicas à Secretaria Municipal da Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Disciplina da estrutura interna e funcionamento da administração municipal. Ofensa ao art. 47, inciso XIV, a, CE, e art. 2º CF. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Teoria da divisibilidade da lei. Declaração de inconstitucionalidade parcial. Não verificado vício de iniciativa. Rol taxativo de matérias reservadas à iniciativa legislativa privativa do Prefeito. Jurisprudência STF afasta a tese de que qualquer



fls. 00
prod. 00

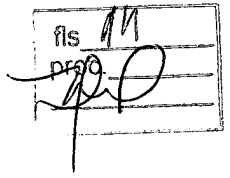
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

projeto de lei que implique a geração de gastos à administração pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Executivo. Execução das leis é atividade típica e inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor-lhe o exercício dessa função. Competência da Câmara dos Vereadores para dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos e da precariedade do estado nutricional de municípios. Interesse local. Proteção da saúde humana. Art. 30, I, CF. Justificativa do projeto de lei reforça o interesse local legitimador da edição das regras pela via legislativa. Encargos gerados não impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Dado confirmado pela Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa Municipal. Mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Afastada hipótese de infringência ao art. 25, CE. Precedentes do OE envolvendo leis do mesmo município de Ribeirão Preto. Pedido julgado parcialmente procedente.

I. Trata-se de ação direta de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



inconstitucionalidade proposta contra a Lei nº 13.718, de 2 de março de 2016, que ***“dispõe sobre o reaproveitamento de alimentos não consumidos no âmbito do Município de Ribeirão preto e dá outras providências”***.

II. A Lei ora impugnada tem a seguinte redação:

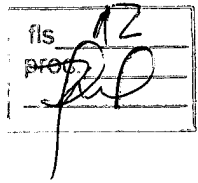
DISPÕE SOBRE O REAPROVEITAMENTO DE ALIMENTOS NÃO CONSUMIDOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faço saber que a Câmara Municipal de Ribeirão Preto rejeitou em Sessão Ordinária Realizada no dia 01/03/2016, o Veto Total ao Projeto de Lei nº 817/2015, e eu, Walter Gomes, Presidente, nos termos do Artigo 44, Parágrafo 6º, da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, promulgo a seguinte Lei:

Artigo 1º - Fica instituído o Programa de Reaproveitamento de Alimentos não Consumidos, objetivando a captação de doações de alimentos e sua distribuição a pessoas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



e/ou famílias em estado de necessidade nutricional.

Parágrafo Único - A distribuição referida no “caput” deste artigo poderá ser requerida diretamente ou por meio de entidades devidamente cadastradas.

Artigo 2º - O programa consistirá na arrecadação de alimentos junto a indústrias, cozinhas industriais, restaurantes, mercados, feiras-livres, sacolões e assemelhados, industrializados ou não, preparados ou não, que, por qualquer razão, tenham perdido sua condição de comercialização.

Parágrafo Único - Os produtos arrecadados devem manter suas propriedades nutricionais que garantam condições plenas e seguras para o consumo humano.

Artigo 3º - O Poder Público deferirá ao interessado, autorização para a coleta e distribuição dos alimentos doados, desde que observadas as seguintes condições:

I - Solicitação prévia e expressa da pessoa jurídica interessada em efetuar a doação de alimentos;

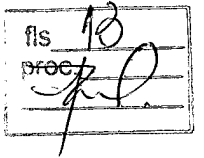
II - Periodicidade em que a doação ocorrerá;

III - Espécie de alimento a ser doado.

Artigo 4º - A coleta e distribuição de alimentos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ocorrerá por meio de entidades sem fins lucrativos, que atendam às seguintes especificações:

I - Sua finalidade seja de assistência a crianças e ou adolescentes, deficientes físicos e ou mentais e idosos;

II - Esteja devidamente inscrita junto aos órgãos competentes, inclusive à Secretaria Municipal da Assistência Social;

III - Informar periodicamente o número de pessoas e famílias atendidas pelo programa;

IV - Cumprir as diretrizes emanadas pelo CONSEAN.

Artigo 5º - Os beneficiados pelo programa objeto desta lei terão assegurado, a seu favor, sigilo absoluto quanto ao benefício recebido.

Artigo 6º - O Poder Executivo promoverá campanhas de esclarecimento e conscientização da população e do empresariado ribeirão-pretano, objetivando:

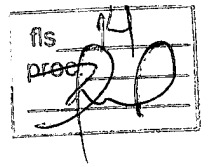
I - Estimular a doação;

II - Reduzir o desperdício;

III - Praticar o reaproveitamento integral dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



alimentos.

Parágrafo Único - As campanhas governamentais serão realizadas com vistas à educação alimentar.

Artigo 7º - O Poder Executivo regulamentará esta a presente lei.

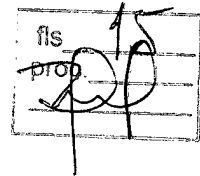
Artigo 8º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

WALTER GOMES

Presidente”.

III. Adotado o relatório constante do voto do E. Relator, ouso **divergir parcialmente** da posição adotada por S. Exa.. Acompanho o entendimento exposto quanto à inconstitucionalidade da expressão “, *inclusive à Secretaria Municipal da Assistência Social*”, prevista no inciso II, e do inteiro teor do inciso IV, ambos do artigo 4º da norma questionada.

Com efeito, a concretude presente nos referidos dispositivos configura **atos de organização administrativa**, desprovidos, portanto, de **generalidade e abstração** típicas de um ato legislativo. Ao determinar, nesse particular, **funções e atribuições específicas à Secretaria**



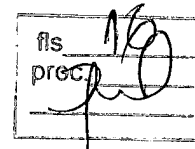
Municipal da Assistência Social e ao Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - órgão vinculado à mencionada secretaria -, **a lei efetivamente disciplinou a estrutura interna e funcionamento da administração municipal**, em ofensa ao que dispõe o artigo 47, inciso XIV, a, da Constituição do Estado de São Paulo e à regra da separação dos poderes, insculpida no artigo 5º da Constituição do Estado, bem como no artigo 2º da Constituição Federal.

4. Contudo, na esteira do quanto decidido em outros casos por este Órgão Especial a respeito da autonomia da Câmara de Vereadores no exercício de sua atividade legislativa típica, os demais dispositivos não padecem do mesmo vício.

Cabe reforçar, inicialmente, que se adota no controle de constitucionalidade pátrio a *teoria da divisibilidade da lei*, que, ao admitir a declaração de inconstitucionalidade parcial de textos legais, constitui-se em **verdadeira celebração do princípio da separação dos poderes, vez que, por consequência, limita a atuação do Poder Judiciário — como legislador negativo apenas àquilo que efetivamente se mostrar necessário para a**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



preservação da constitucionalidade do ordenamento.

Dessa forma, havendo a possibilidade de se resguardar a vigência da norma analisada em sua parte constitucional – preservada a *mens legis* – deverá o **legislador negativo** se adstringir à declaração **parcial** de inconstitucionalidade, de sorte que não se imiscua, o Poder Judiciário, **em atividade legislativa constitucionalmente adequada**. De outra forma, estar-se-ia atentando contra a independência dos Poderes. Nesse sentido posiciona-se **Gilmar Ferreira Mendes**: *“A doutrina e a jurisprudência brasileiras admitem plenamente a teoria da divisibilidade da lei, de modo que, tal como assente, o Tribunal somente deve proferir a inconstitucionalidade daquelas normas viciadas, não devendo estender o juízo de censura às outras partes da lei, salvo se elas não puderem subsistir de forma autônoma. O mesmo se aplica aos vetos no controle político-preventivo (CF, art. 66, § 2º). Faz-se mister, portanto, verificar se estão presentes as condições objetivas de divisibilidade. Para isso, impõe-se aferir o grau de dependência entre os dispositivos, isto é, examinar se as disposições estão em relação de vinculação que impediria a sua*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*divisibilidade. Não se afigura suficiente, todavia, a existência dessas condições objetivas de divisibilidade. **Impõe-se verificar, igualmente, se a norma que há de subsistir após a declaração de inconstitucionalidade parcial corresponderia à vontade do legislador. Portanto, devem ser investigadas não só a existência de uma relação de dependência (unilateral ou recíproca), mas também a possibilidade de intervenção no âmbito da vontade do legislador. No exame sobre a vontade do legislador assume peculiar relevo a dimensão e o significado da intervenção que resultará da declaração de nulidade. Se a declaração de inconstitucionalidade tiver como consequência a criação de uma nova lei, que não corresponda às concepções que inspiraram o legislador, afigura-se inevitável a declaração de inconstitucionalidade de toda a lei***¹.

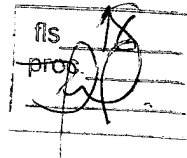
Cabível o reconhecimento, portanto, apenas da inconstitucionalidade parcial da Lei nº 13.718, de 2 de março de 2016, de Ribeirão Preto.

5. Partindo-se de tais premissas, cumpre salientar que a regra estabelecida no *caput* do artigo 24 da

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Saraiva. São Paulo, 2012. Pg. 1516.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

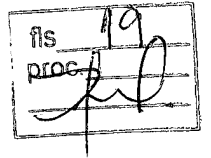


Constituição do Estado é a da iniciativa **concorrente** entre os membros ou comissões da Assembleia Legislativa, o Governador do Estado, o Tribunal de Justiça e os cidadãos ressaltados os casos em que, **de forma taxativa**, a iniciativa legislativa seja reservada exclusivamente a algum deles, em razão da matéria.

Nos termos do § 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, “[c]ompete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



públicos.”

Esse modelo institucional, de reserva de iniciativa legislativa de determinadas matérias a este ou àquele agente político, ademais, é de obrigatória observância pelos Municípios, em razão do princípio da simetria na organização dos entes federativos e da regra contida no artigo 144 da Constituição do Estado.

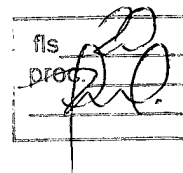
Pois bem. Confrontando-se a lei questionada com o quanto disposto no § 2º do artigo 24 da Constituição do Estado, verifica-se que a norma impugnada **não ampliou a estrutura da Administração Pública** e não dispôs sobre as matérias reservadas, em rol **taxativo**, à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Constituição Estadual.

Em outras palavras, a Lei nº 13.718/2016 **não cria ou extingue Secretarias e órgãos** da administração pública; **não cria ou extingue cargos**, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; e, finalmente, **não dispõe sobre servidores públicos ou sobre militares**, e tampouco sobre os respectivos regimes jurídicos.

Sendo exaustivas e excepcionais as hipóteses



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



de competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo de formação das leis, não se pode presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelo constituinte estadual – sob pena, inclusive, de restar esvaziada a função típica do Poder Legislativo. Por certo, o assunto tratado pela lei impugnada não se encontra no rol taxativo da Constituição Estadual.

Observa-se, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afastou a tese de que qualquer projeto de lei que implique a geração de gastos à Administração Pública restaria adstrito à iniciativa do Chefe do Poder Executivo: “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.”²

6. E, especificamente no que concerne às

² ADI 3394/AM – Rel. Min Eros Grau – j. 02.04.2007.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



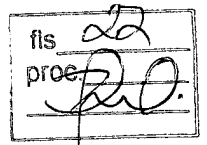
alegações constantes da inicial, ressalta-se que, conquanto a citada norma imponha eventuais gastos ou o ônus fiscalizatório à administração municipal, a execução das leis é atividade típica do Poder Executivo e **inerente à sua atuação, sendo lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessa função**, desde que não submeta a administração a prazos ou cronogramas rígidos.

Dessa forma, caberá ao Executivo, segundo critérios de oportunidade e conveniência, exarar normas administrativas que deem cumprimento à referida lei.

A propósito das funções da Câmara Municipal, salienta Hely Lopes Meirelles: ***“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; institui ou altera tributos e***



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



*autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas **regula e controla a atuação governamental do Executivo**, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o **Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato**; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".³*

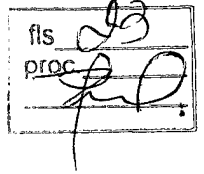
Logo, não se pode perder de vista que a **função típica da Câmara Municipal é, justamente, a normativa**, o que inclui não só, como destaca o referido autor, estabelecer normas de administração, mas também dispor sobre a execução de programa social visando à redução do desperdício de alimentos - em condições plenas e seguras para o consumo humano - e da precariedade do estado nutricional de tantos munícipes, em consonância com a competência **legislativa** municipal para cuidar de interesse local relacionado à proteção da saúde humana (cf. artigo 30, I, da Constituição Federal).

A reforçar o interesse local legitimador da edição das regras ora examinadas pela **via legislativa**, pautada pelo artigo 30, I, da Constituição da República, confira-se trecho da

³ *Direito Municipal Brasileiro*, Malheiros Editores: São Paulo, 17ª edição, 2013, p. 631, destacado.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



justificativa do projeto de lei de autoria parlamentar que culminou na norma contestada na presente ação (cf. fls. 57/58): ***“É intenção de todos os brasileiros erradicar, de uma vez por todas, a miséria de seu povo. O Governo Federal, através de iniciativas como o 'Fome Zero' e o Brasil Sem Miséria está trabalhando para mudarmos a dura realidade social de nosso país, é sabido que nos últimos 12 anos foram muitos os avanços, mas sabemos que ainda temos muito a avançar. As dimensões territoriais de nosso país dificultam, sobremaneira, essas realizações, em que pese a boa intenção de quem o criou e daqueles que gostariam de colaborar. Uma situação que inibe aquele que quer colaborar é não saber o destino de sua doação. Ainda que não saiba a pessoa física que recebeu os donativos, ao menos, sabendo qual entidade a recebe e distribui, já dá para imaginar que tipo de carência caracteriza o grupo beneficiado: se idosos, deficientes, menores, adolescentes etc. O desperdício observado nos diversos setores de produção de alimentos é outro fator que levou à elaboração desta proposta. Muitas empresas, grandes, médias ou micro, muitas vezes não sabem o que fazer com produtos inaptos ao comércio, tais como os*”**

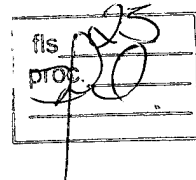


que, embora apresentem embalagem danificada, mantém seu conteúdo em condições impecáveis. Isso também se verifica o mesmo na comercialização de frutas ou legumes com suas cascas levemente danificadas, ou verduras que apresentam poucas folhas, como um pé de alface muito pequeno. (...) Esta proposta será aplaudida pelos mais diversos setores de produção que têm conhecimento do desperdício que paira de um lado de nossa sociedade enquanto o outro lado morre de fome. Nos últimos dias, a imprensa nacional divulgou que na França está sendo aprovada lei semelhante, pois aqui como lá, não imaginam que alimentos passíveis de consumo continuem sendo amplamente desperdiçados, enquanto ainda temos milhares de cidadãos que não possuem condições de adquirir o mínimo necessário à sua subsistência” (destacado).

7. Também não se pode invalidar norma abstrata delineadora de programa social dirigido à proteção da saúde, que beneficiará uma grande parcela da população em estado de necessidade nutricional, sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados à administração, os quais, vale enfatizar, **não se mostram**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras, conforme destacado pela Comissão Permanente de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle da Casa Legislativa de Ribeirão Preto (fls. 62).

Por certo, a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas. Possível, ademais, em última análise, a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente, para que a administração preserve a integridade de suas finanças.

Nesse sentido dispõe a própria Constituição do Estado, que veda, em seu artigo 176, o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Ausente específica previsão orçamentária do gasto, e restando impossível a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 26
proc. 40

complementação do orçamento, deverá o dispêndio ser incluído já no orçamento subsequente.

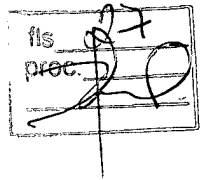
Tratar-se-ia, portanto, de mero caso de inexecutabilidade da norma, fundamento que, todavia, não se presta a torná-la inconstitucional, sobretudo porque o encargo criado no presente caso não provoca impacto significativo no orçamento.

Nesse sentido, inclusive, firmou-se a jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, afirmando reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada.

A esse título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: *“Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam preenchidos os cargos na medida das*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.⁴

Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do **Ministro Gilmar Mendes** no julgamento da ADI 3.599: ***“O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não***

⁴ ADI 2343/SC – Rel. Min. Nelson Jobim – j. 29.03.2001.



autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).⁵

Inexiste, assim, na norma impugnada, ofensa à regra contida no artigo 25 da Constituição do Estado.

Nessa direção já decidiu este Órgão Especial, em casos envolvendo **leis do mesmo município de Ribeirão Preto**, relatados pelos Desembargadores João Negrini Filho e Ricardo Anafe:

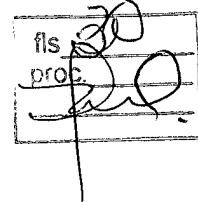
“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO -
LEI MUNICIPAL Nº 13.804, DE 1º DE JUNHO DE 2016, DE
INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE **“ESTABELECE AS
DIRETRIZES DE SAÚDE DO ADOLESCENTE NO ÂMBITO DO**

⁵ ADI 3599/DF – Rel. Min. Gilmar Mendes – j. 21.05.2007.



MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – NORMA QUE DISPÕE DE FORMA GENÉRICA SOBRE A PROMOÇÃO DE AÇÕES VOLTADAS À SAÚDE DO ADOLESCENTE - COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE, NOTADAMENTE DE CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS (ART. 227, §1º, DA CF) **MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL (ART. 30 I E II, DA CF/88)** – VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS – INOCORRÊNCIA – **AUSÊNCIA DE INVASÃO À ESFERA DE ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141907-36.2017.8.26.0000; Relator (a): João Negrini Filho; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/03/2018; Data de Registro: 16/03/2018, destacado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.920, de 12 de dezembro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que “institui pacto municipal social para a população em situação de rua, conforme

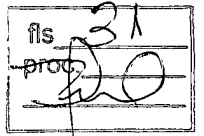


*especifica" – **Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes** – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual **A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo** – Norma de conteúdo programático, sem qualquer comando imperativo – Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, 144 e 176, I, da Constituição do Estado. **Pedido improcedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2141949-85.2017.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2018; Data de Registro: 02/02/2018, destacado)*

8. Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente o pedido da presente ação para declarar a inconstitucionalidade da expressão “, inclusive à Secretaria Municipal da Assistência Social”, prevista no inciso II; e do inteiro



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



teor do inciso IV, ambos do artigo 4º, da Lei nº 13.718, de 2 de março de 2016, do Município de Ribeirão Preto.

Márcio Bartoli
Relator Designado