

## **P A R E C E R**

Nº 2884/2019

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a instituir o Restaurante Popular. Programa de Governo. Reserva da Administração. Princípio da Separação dos Poderes. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara Municipal, solicita parecer jurídico acerca da legalidade de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a instituir o Restaurante Popular.

A consulta segue documentada do referido Projeto de Lei e sua respectiva justificativa.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, para o esboço deslinde da questão, há que se registrar que o Programa Restaurante Popular é um dos programas integrados à rede de ações do "Fome Zero", política de inclusão social estabelecida nos idos de 2003.

Dentro deste contexto, o Programa Restaurante Popular tem por fito, através de repasses de verbas federais, apoiar a implementação e modernização de restaurantes públicos populares com contrapartida e geridos pelo setor público municipal/estadual para oferta de refeições saudáveis e prontas a preços acessíveis, reduzindo o número de pessoas em situação de risco alimentar. O referido programa deve ser

implementado por lei do ente gestor (na forma das orientações do Ministério do Desenvolvimento Social) e também tem por finalidade, reiteramos, a inclusão social.

Para maiores informações acerca do tema, recomendamos a leitura do Manual do Programa Restaurante Popular, disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto\\_logico\\_restaurante\\_popular.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf) (Acesso em 09/10/2019).

Assim, o público alvo dos Restaurantes Populares são pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional, o que ocorre, principalmente, nas camadas econômicas mais baixas da população.

Em cotejo, vale registrar que, na forma do art. 203, caput, da Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela necessitar. Isto quer significar que, diferentemente da saúde pautada pela universalidade, a assistência social é destinada àquelas pessoas que não possuem condições de manutenção própria.

Logo, os programas desenvolvidos no âmbito da assistência social são voltados aos economicamente hipossuficientes. Registramos, por oportuno, as ações assistenciais, não pecuniárias, direcionadas a providenciar um melhor convívio do beneficiário em sociedade podem ser extensíveis a pessoas dotadas de recursos.

Contudo, por se tratar de propositura de iniciativa parlamentar, a matéria encontra óbice no princípio da separação de poderes, visto que representa um verdadeiro programa de governo na área da assistência social. Como gestor do Município, é reservada ao Prefeito a incumbência da condução das políticas públicas, e neste sentido há que se ressaltar a distinção cristalina entre as funções da Câmara e do Prefeito, marcada por 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; apenas institui ou altera tributos, 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". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 575-576).

Assim, tem-se que os atos de mera gestão da coisa pública sujeitam-se única e exclusivamente ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, cuja prática não se sujeita à oitiva, autorização ou controle prévio do Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva da Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração é pertinente a citação de trecho do seguinte acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas

institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, o projeto de lei em tela, de iniciativa parlamentar, impõe algumas obrigações específicas a órgãos e agentes do Executivo. Sobre o tema, o IBAM já se pronunciou no Enunciado nº 02/2004:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que o projeto de lei de iniciativa parlamentar que cria o Programa Restaurante Popular não reúne condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo Neffa Gobbi  
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2019.