

P A R E C E R

Nº 3003/2025¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Institui o Programa Municipal de Cardápio Sustentável nas unidades de alimentação sob administração municipal, com a finalidade de incentivar práticas alimentares nutricionalmente equilibradas, ambientalmente sustentáveis e socialmente responsáveis. Análise de validade. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal de Cardápio Sustentável nas unidades de alimentação sob administração municipal, com a finalidade de incentivar práticas alimentares nutricionalmente equilibradas, ambientalmente sustentáveis e socialmente responsáveis.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, há de se registrar que a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, pretende instituir o Programa Cardápio Municipal Sustentável, voltado ao fomento, à oferta e ao incentivo ao consumo de preparações e receitas à base de alimentos sustentáveis, garantindo diversidade, qualidade nutricional e valorização da produção local e regional.

Pois bem, como é sabido, não é dado ao Poder Legislativo dar ordens direcionadas às repartições e serviços públicos municipais, nem

¹PARECER SOLICITADO POR DANIELA RIOS VELOSO, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

mesmo a seus servidores, o que macula a propositura de vício de iniciativa, com a consequente verificação de sua inconstitucionalidade formal, pois a criação de atribuições para órgãos e entidades da Administração Municipal, na forma do que dispõe o art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição Federal, é de competência privativa do Chefe do Executivo, motivo pelo qual, sob esse aspecto, resta prejudicado o prosseguimento da propositura.

Em prosseguimento, 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 Poder Legislativo, Tribunal de Contas ou qualquer outro órgão de controle externo 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).

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

"Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 2.974/11.02.2010, do Município de Carapicuíba, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derrubado o veto do alcaide, que dispõe "sobre a utilização de materiais de expedientes confeccionados em papel reciclado pela Administração Pública Municipal, conforme específica" - somente o Prefeito, a quem compete a exclusiva tarefa de planejar, organizar e dirigir os serviços e obras da Municipalidade, que abrangem também as compras a serem feitas para o Município, pode propor lei prevendo a utilização de papel reciclado para prover a confecção dos impressos da administração pública violação aos artigos 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual -ação procedente". (TJ-SP. Órgão Esp. ADIN nº. 0073579-35.2010.8.26.0000. Julg. em 03/11/2010. Rela. Desa. PALMA BISSON).

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, transgride 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).

Por derradeiro, não podemos deixar de mencionar que, no que tange à aquisição destes gêneros no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, há regulamentação pela Lei nº 11.947/2009:

"Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas."

Cumpre, ainda, deixar consignado que a celebração de parcerias, contratos, termos, ajustes, convênios e instrumentos congêneres encerram ato de gestão, de condução dos negócios e compromissos municipais, razão pela qual pode ser vista como autêntica atribuição administrativa, que, a seu turno, encontra-se a cargo do Poder Executivo (art. 84, da Constituição Federal). Dessa forma, os convênios administrativos são ajustes firmados pelas pessoas administrativas entre si ou entre estas e entidades particulares com vistas a ser alcançado determinado escopo de interesse público, independentemente de autorização legislativa.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela, não reunindo ela condições para validamente prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 07 de novembro de 2025.