



Segundo a propositura, o Programa Desperdício Zero tem como escopo a redução do desperdício de alimentos por bares, restaurantes, empresas atacadistas, varejistas, indústrias, produtores, feirantes e outros do setor alimentício, evitando que toneladas de alimentos sejam destinadas ao aterro, diminuindo, assim, os gases de efeito estufa.

Para tanto, prevê que os alimentos poderão ser doados e encaminhados, por meio de celebração de convênios, a entidades não governamentais, associações, ONGs, fundações sem fins lucrativos, bancos de alimentos, entre outros, com o objetivo de atender aos programas sociais ou de combate à fome e ao desperdício.

Determina, ainda, que os alimentos estejam em bom estado e com todas as características organolépticas exigidas pela autoridade sanitária local para serem comercializados, sendo que: I - os alimentos de natureza vegetal in natura e hortifrútis poderão ser doados, desde que se encontrem dentro das especificações técnicas para consumo e sem a perda do valor nutricional; II - os demais produtos alimentícios, sendo eles processados, embalados, manipulados ou de origem animal, poderão ser vendidos nos casos em que atenderem a todas as especificações técnicas exigidas para consumo, respeitando as determinações estipuladas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA, pelo Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, e normas estabelecidas em lei federal, estadual e municipal.

A propositura ainda estabelece em seu art. 10 que a responsabilidade civil e criminal por eventuais danos causados pelo alimento vendido é única e exclusiva do estabelecimento aderente ao programa que deverá tomar todas as medidas necessárias para a boa conservação e características dos alimentos.

Por fim, institui o ‘Selo Estabelecimento Contra o Desperdício’, a ser concedido aos bares e restaurantes que cumprirem os requisitos da lei, com o objetivo de fomentar e premiar práticas relacionadas a políticas públicas contra o desperdício de alimentos.



Esclarece que para recebimento desse 'Selo', a pessoa jurídica interessada deverá apresentar o pedido junto ao órgão competente, com a documentação que demonstre o preenchimento das condições, sendo que poderá utilizar esse 'Selo' em sua logomarca, em seus produtos e em material publicitário.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (*In*, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Cumpra observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Em seu aspecto de fundo cumpre observar que as medidas propostas vão ao encontro do interesse social. Nesse sentido, constata-se que a doação de alimentos para pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social encontra fundamento no princípio constitucional da dignidade humana (art. 1º, III da CF) e na proteção e defesa da saúde, vez que é incontestável que ele contribuirá para a redução da fome e da triste realidade de pessoas revirando o lixo para encontrar alimento.

De se observar ainda que a propositura vai ao encontro da proteção e defesa do meio ambiente, uma vez que, ao incentivar o aproveitamento de produtos alimentícios ainda



válidos, tende a estimular a redução de resíduos sólidos. Logo, trata-se de medida apta a reduzir o descarte de lixo nos aterros sanitários do município.

Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se ainda julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e *cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos* – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que *a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento*



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. **Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa.** I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral.** Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexistência do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta “autorização”. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, Órgão Especial, ADI



2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Por fim a proposta se ampara no Poder de Polícia Administrativa para ordenar a vida em sociedade, visando à preservação do interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos, conforme definição legal do art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Encontra fundamento, também, no artigo 160, incisos I e II da Lei Orgânica do Município que preceitua competir ao Município disciplinar as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, mais especificamente quanto à concessão e renovação de licenças de funcionamento, bem como condições de funcionamento.

Ademais, vale ressaltar que esta Casa possui competência para disciplinar, de forma geral e abstrata, sobre a implantação de determinado selo ou certificação que visa estimular a prática de ações de interesse público.

Assim, resta claro que, ao possibilitar que os estabelecimentos privados doem alimentos, instituindo regras voltadas a proteção da saúde alimentar, e ainda ao instituir um selo que busca fomentar a doação de alimentos, o projeto encontra-se em consonância com o ordenamento jurídico vigente, cabendo, entretanto, às Comissões de Mérito a análise acerca da conveniência e oportunidade da medida.

Por fim, por se tratar de matéria sujeita ao *quorum* de maioria simples para deliberação nos termos do art. 40, § 1º da Lei Orgânica do Município, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.



Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo proposto para: (i) adaptar a redação aos termos da Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; (ii) suprimir as regras que criam direitos ou obrigações referentes às doações realizadas entre particulares, haja vista a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (art. 22, I da Constituição Federal); e (iii) suprimir regras sobre responsabilidade civil e penal de particulares, haja vista a competência privativa da União para legislar sobre direito civil e penal (art. 22, I da Constituição Federal).

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº
0631/2021.

Dispõe sobre a criação do Programa
Desperdício Zero e o Selo "Estabelecimento
contra o desperdício"

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a criação do Programa Desperdício Zero e o Selo "Estabelecimento contra o desperdício".

Art. 2º Fica criado o programa Desperdício Zero, instituindo-se ao final, o Selo "Estabelecimento contra o desperdício" às pessoas jurídicas que cumprirem os requisitos específicos previstos nesta lei.

Parágrafo único. O Programa Desperdício Zero tem como escopo a redução do desperdício de alimentos por bares, restaurantes, empresas atacadistas, varejistas, indústrias, produtores, feirantes e outros do setor alimentício e, ainda, evitar que toneladas de alimentos sejam destinadas ao aterro, diminuindo, assim, os gases do efeito estufa.

Art. 3º Os alimentos poderão ser doados e encaminhados a entidades não governamentais, associações, ONGs, fundações sem fins lucrativos, bancos de alimentos, bem como para entidades que prestam atendimento aos animais, como zoológicos e redes de proteção animal, entre outros, com o objetivo de atender aos programas sociais ou de combate à fome e ao desperdício.

Art. 4º Os alimentos devem estar em bom estado e com todas as características organolépticas exigidas pela autoridade sanitária local para serem comercializados, devendo:



I - os alimentos de natureza vegetal in natura e hortifrúti, desde que se encontrem dentro das especificações técnicas para consumo, sem a perda do valor nutricional.

II - os demais produtos alimentícios, sendo eles processados, embalados, manipulados ou de origem animal, poderão ser vendidos nos casos em que atenderem a todas as especificações técnicas exigidas para consumo, respeitando as determinações estipuladas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, pelo Ministério da Saúde e Ministério da Agricultura, e normas estabelecidas em lei federal, estadual e municipal.

Art. 5º Os alimentos destinados à doação serão utilizados, em regra, para:

I - atender pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social;

II - consumo animal, para o processamento e transformação em ração, ou doados para os zoológicos locais, de acordo com as especificações técnicas e sanitárias;

III - compostagem e transformação em adubos orgânicos, quando se tornarem inutilizáveis para o consumo caso estejam em desacordo com as normas sanitárias vigentes, desde que sejam próprios para esta finalidade.

Art. 6º As empresas e entes que aderirem ao programa deverão manter controle e cadastro dos alimentos destinados à venda e doação, discriminando em sistema próprio a quantidade de alimentos remetidos para cada beneficiário e consumidor.

Art. 7º O transporte dos produtos doados ficará a cargo das instituições beneficiadas.

Art. 8º Fica instituído o Selo "Estabelecimento Contra o Desperdício" aos bares e restaurantes que cumprirem os requisitos desta Lei com o objetivo de fomentar e premiar práticas relacionadas a políticas públicas contra o desperdício de alimentos.

Art. 9º Para recebimento do Selo "Estabelecimento Contra o Desperdício", a pessoa jurídica interessada deverá apresentar o requerimento junto ao órgão competente, na forma regulamentar, instruído com documentação que demonstre o preenchimento das condições previstas nesta Lei.

Art. 10. A pessoa jurídica interessada poderá utilizar o Selo Estabelecimento Contra o Desperdício em sua logomarca, produtos e material publicitário.

Art. 11. Esta lei poderá ser regulamentada no que couber, baixando-se as normas que se fizerem necessárias.

Art. 12. As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 13. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.



Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em