

Porto Alegre, 03 de julho de 2025.

**Orientação Técnica IGAM nº 14.089/2025.**

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 104, de 2025, de autoria parlamentar, que tem como ementa: “Determina a doação de alimentos e produtos apreendidos pela Vigilância Sanitária Municipal a instituições públicas ou privadas que acolhem animais domésticos, silvestres ou exóticos”.

**II. Análise técnica**

Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de seu interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Uma vez demonstrada a competência legislferante do Município, sabe-se que, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup>, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado.** Nessas

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

<sup>2</sup> Art. 6º. Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar as legislações federal e estadual **no que couber**; (grifou-se)

<sup>3</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva<sup>4</sup> explica que “a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos”.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício – de iniciativa concorrente – pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Ora, na medida em que a instituição do programa de redistribuição de alimentos excedentes pressupõe uma série de atos de organização das instituições participantes, recebimento e armazenagem das doações e os fluxos logísticos desde a doação até a efetiva chegada dos gêneros alimentícios ao público-alvo do programa, constata-se que seria inevitável ao projeto de lei resultar na determinação da execução de alguma atribuição ao Executivo para realização de serviços que, por assim dizer, são públicos.

Outrossim, não se identifica no texto do projeto de lei a pretensão de dispor sobre nenhuma participação do Executivo nesse processo, pois além de sujeitar as pessoas que receberão os alimentos doados a riscos, significaria desconhecer a Lei Federal nº 1.283, de 1950, e a Lei Federal nº 7.889, de 1989, que determinou que a competência para realização da inspeção e fiscalização sanitária dos produtos de origem animal, cabe à União através do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, e suplementarmente à legislação federal no âmbito dos Estados e Municípios, às Secretarias de Agricultura dos Estados e Distrito Federal e às Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, conforme se infere do disposto no art. 2º do referido diploma legal, que estabelece:

---

<sup>4</sup> Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 107.

Art. 4º São competentes para realizar a fiscalização de que trata esta Lei:  
(Redação dada pela Lei 7.889, de 1989)

(...)

c) as Secretarias ou Departamentos de Agricultura dos Municípios, nos estabelecimentos de que trata a alínea a desde artigo que façam apenas comércio municipal; (Redação dada pela Lei 7.889, de 1989) (grifou-se)

Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção legislativa, sempre é de bom alvitre lembrar dos ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup>, segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

*Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.* Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Assim, em que pese o mérito da proposição, a iniciativa do Legislativo corre o risco de apresentar-se como inconstitucional, na medida em que subverte os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos<sup>6</sup>. Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Porém, tentando fazer uma leitura menos restritiva da proposição, feitas as ressalvas à desnecessidade de licença ou autorização e à utilização das palavras e expressões mais adequadas, é preciso reconhecer que, a rigor, a bem da verdade o restante do texto do projeto de lei em análise não chega a determinar expressamente obrigações ao Executivo. Neste sentido, Tribunais têm reconhecido em sua jurisprudência que, desde que não se refira expressamente à organização administrativa e aos servidores do Executivo, as iniciativas de

<sup>5</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

<sup>6</sup> Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

origem parlamentar não incorrem expressamente em vício de inconstitucionalidade, a exemplo das decisões transcritas a seguir, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

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 munícipes. 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 inexequibilidade 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**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2176365-79.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/04/2018; Data de Registro: 14/06/2018) (grifou-se)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 9.986/2017, que "institui o 'Sistema Municipal de Coleta Móvel de Leite Humano Materno', no âmbito do município de Santo André, e dá outras providências". Concretude dos artigos 3º, 4º e seu parágrafo único, e 5º. Dispositivos que delimitam a atuação do Alcaide. Autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo prescinde de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos

princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre incentivo à doação de leite materno. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. **Ação parcialmente procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2237977-81.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 16/08/2019) (grifou-se)

Neste sentido, por ser pertinente, cita-se que o Supremo Tribunal Federal apreciou a matéria das iniciativas de vereadores no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 no âmbito de repercussão geral nº 917:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos**. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ainda nesse contexto, o STF tem entendido que não há esta interferência entre os Poderes, como se destaca no trecho transcrito abaixo decisão proferida nos autos do RE nº 745660, pelo Ministro Dias Toffoli:

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. (...)” (ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, Dje 15/8/08).

Dessa forma, o STF sustenta que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve restringir-se às matérias elencadas para o Executivo no art. 61, § 1º, da CF, aqui citado tão somente com fins de analogia.

De fato, quando se analisa a questão pelo ângulo do papel do Poder Legislativo que é o de, no exercício de sua função legislativa, ter a prerrogativa institucional primordial para dizer o direito, criar o direito, vislumbra-se viabilidade para a intenção legislativa, desde que não interfira na competência institucional do Poder Executivo ou crie despesas ao Município.

Por oportuno, observa-se que, a bem da verdade, o projeto de lei ora analisado inspira-se no objeto da Lei Federal nº 14.016, de 23 de junho de 2020, que dispõe sobre o combate ao desperdício de alimentos e a doação de excedentes de alimentos para o consumo humano<sup>7</sup>.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), autarquia em regime especial criada nos termos da Lei Federal nº 9.782, de 1999<sup>8</sup>, como órgão do Ministério da Saúde, com atribuições para expedir as autorizações e fiscalizar o cumprimento da legislação pertinente ao controle sanitário dos alimentos, por meio de suas representações nas diversas unidades da Federação.

### **III. Conclusão**

Ante o exposto, em conclusão, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 104, de 2025, porque determina atribuições aos órgãos municipais, especialmente o órgão de vigilância sanitária, integrante do Executivo, o que caracteriza a ofensa ao princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Porém, já se que se trata um objeto meritório, haja vista a importância do assunto e o bem maior a ser protegido, informa-se que o Vereador também poderá

---

<sup>7</sup> Fonte: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14016.htm) > acesso nesta data.

<sup>8</sup> Art. 3º Fica criada a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde, com sede e foro no Distrito Federal, prazo de duração indeterminado e atuação em todo território nacional.

(...)

Art. 8º Incumbe à Agência, respeitada a legislação em vigor, regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos e serviços que envolvam risco à saúde pública.

§ 1º Consideram-se bens e produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Agência:

(...)

II - alimentos, inclusive bebidas, águas envasadas, seus insumos, suas embalagens, aditivos alimentares, limites de contaminantes orgânicos, resíduos de agrotóxicos e de medicamentos veterinários;

encaminhar Indicação, sugerindo a iniciativa de projeto semelhante pelo Executivo, observando-se os requisitos regimentais pertinentes, pois assim se poderá preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Machado". The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke extending to the right.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM