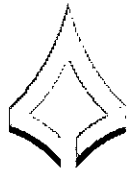


CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



PARECER Nº 001, DE 2016.

PARECER - ODL - CADACEP

Da COMISSÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS, CIDADANIA, ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR sobre o Projeto de Lei nº 782, de 2015, que *inclui os equipamentos públicos que especifica na política de segurança alimentar de que trata a Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, que "dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências".*

AUTORA: Deputada Liliane Roriz

RELATOR: Deputado Lira

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei epigrafado, de autoria da Deputada Liliane Roriz, estabelece que os restaurantes comunitários, implantados ou que vierem a ser implantados nas Regiões Administrativas do Distrito Federal, integram a política de segurança alimentar, instituída pela Lei nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, na condição de ação/atividade de natureza continuada.

O art. 2º institui que os restaurantes comunitários devem garantir o acesso de todos, de forma regular e permanente, a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, com base em práticas alimentares promotoras de saúde e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. O público alvo desses estabelecimentos deve ser as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou exclusão social.

O art. 3º institui o preço simbólico de R\$ 1,00 a ser pago pelos usuários pelas refeições fornecidas pelos restaurantes comunitários.

As despesas decorrentes da lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, devendo o órgão competente do planejamento propor alterações ao Orçamento Anual, cuja ação e subtítulo já estão previstos no Plano Plurianual, no anexo de metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, conforme disposto no art. 4º. O parágrafo único desse artigo autoriza o Poder Executivo a transferir recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Distrito Federal, especificando a função programática existente ou outra que vier a substituí-la da referida Unidade Orçamentária.



Os arts. 5º e 6º tratam das cláusulas de vigência e revogação genérica, respectivamente.

Na justificação, a autora argumenta que a Lei nº 970, de 1995, criou o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no Distrito Federal, tendo como um de seus subprogramas o de Restaurantes Populares, cujo objetivo era fornecer refeições com baixo custo, qualidade e alto valor nutritivo, localizados em regiões de concentração da população alvo. Entretanto, conforme a autora, a Lei nº 4.085, de 2008, que criou a política de segurança alimentar local, com a finalidade de se adaptar ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado pela Lei federal nº 11.346, de 2006, não criou ações específicas para viabilizar essa política e revogou a Lei nº 970, de 1995.

Assim, de acordo com a autora, a presente proposição pretende criar uma ação que resgate, na lei, uma atividade de caráter continuado importante para essa política, que são os restaurantes comunitários, que foi revogada, conforme a autora, pela Lei distrital nº 4.601 (sem data), que instituiu o Plano pela Superação da Extrema Pobreza no Distrito Federal – “DF sem miséria”

Ainda de acordo com a autora, o Poder Executivo calcula que o custo de uma refeição é de R\$ 6,75 e propôs que R\$ 3,75 sejam pagos pelo governo e R\$ 3,00 pelos usuários.

A autora apresenta cálculos que evidenciam a impacto orçamentário e financeiro da proposta, que fixa o valor de R\$ 1,00 para o preço das refeições a ser pago pelos usuários, indicando como fonte de custeio recursos provenientes do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Distrito Federal.

Durante o prazo regimental não foram apresentadas emendas.

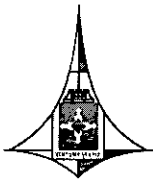
O Projeto foi lido em 19 de novembro de 2015 e encaminhado a esta Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar para análise de mérito, para a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e para a Comissão de Constituição e Justiça, para análise de admissibilidade.

Observamos que, apesar de tratar de política de combate às causas de pobreza e subnutrição e de estabelecer preço público, o Projeto não foi encaminhado à Comissão de Assuntos Sociais para análise de mérito.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

De acordo com o Regimento Interno, art. 67, inciso V, *b* e *c*, cabe à Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar emitir parecer sobre o mérito de matérias que tratem de direitos inerentes à pessoa humana, tendo em vista o mínimo de condições para sua sobrevivência e direitos da mulher, da criança, do adolescente e do idoso. É o caso do Projeto em comento que trata do direito à alimentação para os segmentos mais vulneráveis da população.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



A Declaração Universal dos Direitos do Homem - DUDH, que delinea os direitos humanos básicos, foi adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU, em 10 de dezembro de 1948, no contexto dos horrores perpetrados durante a II Guerra Mundial, com o objetivo de garantir novas bases para o mundo, que garantissem a não violação das questões básicas inerentes à condição humana. Alguns dos principais documentos que precederam essa Declaração e que, de certa forma, serviram de referência para ela são: Declaração de Direitos, de 1689, da Inglaterra; a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, da França; e a Carta de Direitos, de 1791, dos Estados Unidos.

Desde sua adoção, a DUDH foi traduzida para mais de 360 idiomas – o documento mais traduzido do mundo – e inspirou as constituições de muitos Estados e democracias recentes, inclusive a brasileira. A DUDH, em conjunto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e seus dois Protocolos Opcionais (sobre procedimento de queixa e sobre pena de morte) e com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seu Protocolo Opcional, inspirados pela DUDH, contam com força legal, diferentemente da DUDH, e formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945 expandiram o corpo do direito internacional dos direitos humanos. Eles incluem a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), entre outras.

Entre os direitos inscritos na DUDH, encontra-se o direito à alimentação, da seguinte forma:

Artigo 25º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 incorporou o direito à alimentação no rol de direitos sociais, no Capítulo II, Dos Direitos Sociais, a partir da Emenda Constitucional nº 64, de 2010, mantida pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015, conforme o seguinte:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (grifo nosso)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA

Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



A Constituição Federal também estabelece, no art. 227, o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à **alimentação**, à educação, entre outros, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010.

A Lei Orgânica do Distrito Federal, aprovada em 8 de junho de 1993, incorporou esses princípios constitucionais, no Título VI, Da Ordem Social e do Meio Ambiente, Capítulo I, Das Disposições Gerais, conforme o seguinte:

Art. 201. O Distrito Federal, em ação integrada com a União, assegurará os direitos relativos a educação, saúde, segurança pública, alimentação, cultura, assistência social, meio ambiente equilibrado, lazer e desporto. (grifo nosso)

Seguindo esses preceitos constitucionais, foi aprovada a Lei distrital nº 970, de 7 de dezembro de 1995, de autoria do Poder Executivo, que criou o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal. Essa Lei tinha, entre outros, o objetivo de contribuir para que as famílias carentes atingissem níveis mínimos de segurança alimentar (art. 2º, I). O Programa era composto de 10 subprogramas, entre eles, o de Restaurantes Populares (art. 5º, IV), cujas finalidades foram estabelecidas conforme o seguinte:

Art. 6º Os subprogramas a serem regulamentados pelo Poder Executivo atenderão a finalidades básicas.

§ 4º No Subprograma de Restaurantes Populares:

I – fornecer refeições com baixo custo, qualidade e alto valor nutritivo;

II – localizar em áreas de concentração de público potencial a ser abrangido;

III – utilizar o espaço físico para realização de cursos e seminários sobre educação nutricional.

Ocorre que, conforme registrou a autora, a Lei distrital nº 4.085, de 10 de janeiro de 2008, de iniciativa do Poder Executivo, que dispõe sobre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do Distrito Federal, revogou a Lei nº 970, de 1995, e deixou de conter a especificação dos subprogramas que compõem as ações da referida Política, apesar de, em sua versão original ainda prever que o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA/DF, órgão de assessoramento imediato do Governador do Distrito Federal, tenha a atuação de suas três câmaras temáticas distribuída entre aqueles subprogramas estabelecidos pela Lei nº 970, de 1995, entre eles, o de Restaurantes Populares, revogado pela Lei nº 4.725, de 28 de dezembro de 2011.

A revogação da Lei nº 970, de 1995, entretanto, não interferiu no funcionamento dos restaurantes populares, que continuaram garantindo o fornecimento de refeições a custo barato e tendo o número de unidades expandido ao longo dos anos. Atualmente, o Distrito Federal conta com 12 restaurantes comunitários, sendo que além desses, há um em reforma (Itapoã) e um em processo de implantação (Sol Nascente), o que totalizará 14 unidades. Contribui para a



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



permanência dessa iniciativa o fato de ela fazer parte de um programa específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, que apoia técnica e financeiramente a implantação desses estabelecimentos por estados e município, disponibilizando, inclusive um Manual de Restaurantes Populares¹, publicado em setembro de 2004.

Em relação ao valor das refeições, o MDS não estabelecia um padrão, uma vez que a implementação é de competência do poder público local. O MDS orientava apenas que o preço seja acessível à população de baixa renda da região e que a refeição seja adequada e saudável. Boa parte dos municípios adota o valor simbólico de R\$ 1, mas não há uma obrigatoriedade da cobrança desse valor, visto que, a fim de se garantir a continuidade e a qualidade dos serviços prestados pelo programa, pode ser necessária uma reavaliação dos processos e custos de operação. Desse modo, é possível um reajuste do preço cobrado dos usuários, desde que não ultrapasse R\$ 2, valor máximo atualmente cobrado pelas unidades apoiadas pelo Ministério, conforme informação constante do referido Manual.

Após a contextualização da questão, passaremos à análise do Projeto em comento que pretende incluir os restaurantes populares na Política de Segurança Alimentar, estabelecida pela Lei nº 4.085, de 2008.

Em primeiro lugar, verificamos que apesar de pretender incluir esses equipamentos públicos na referida Política, o Projeto, de forma equivocada do ponto de vista da técnica legislativa, não propõe uma alteração da referida Lei. Além disso, no art. 2º, centra unicamente nos restaurantes populares a obrigação de garantir o acesso de todos a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, o que contradiz a própria Política, que se apoia em diversas iniciativas, como o fazia o Programa anterior, estabelecido pela Lei nº 970, de 1995, revogada.

Em segundo lugar, o Projeto pretende, no art. 3º, estabelecer um preço fixo no valor de R\$ 1,00 para o preço da refeição a ser pago pelos usuários. Em relação a isso, observamos que essa proposta tentou fazer frente à decisão do Poder Executivo, em 2015, de elevar os preços para R\$ 3,00, justificando a medida em função da crise financeira enfrentada pelo Governo Distrital. Sobre isso, há duas observações a serem feitas. A primeira diz respeito ao fato de que cabe à Comissão de Assuntos Sociais emitir parecer sobre critérios de fixação de tarifas e preços públicos para os serviços de competência do Distrito Federal, conforme o art. 65, I, g, do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF. A segunda, é que o Governo revogou a decisão de elevação do preço das refeições, em 21 de maio do presente ano, estabelecendo, a partir de então, dois valores a serem pagos pelos usuários: R\$ 2,00 para todos e R\$ 1,00 para os beneficiários dos programas sociais do Governo, inscritos no Cadastro Único do governo de Brasília, por meio de sistema da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos.

Diante do exposto, consideramos que o principal objetivo do Projeto, que era fixar o preço das refeições a ser pago pelos usuários em R\$ 1,00 perdeu a

¹ Disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_logico_restaurante_popular.pdf, pesquisado em 21 de julho de 2016.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

TERCEIRA SECRETARIA
Assessoria Legislativa - ASSEL

Unidade de Saúde, Educação, Cultura e Des. Científico e Tecnológico - USE



oportunidade, uma vez que o Governo reconsiderou sua decisão e manteve esse valor para todos aqueles cadastrados nos programas sociais locais. Além disso, o outro objetivo que é o de inseri-los na Política de segurança alimentar, estabelecida pela Lei nº 4.085, de 2008, não consideramos pertinente, uma vez que essa Lei estabelece as diretrizes gerais da referida Política, não sendo apropriado inserir apenas um programa (ou subprograma, como era designado anteriormente), pois ela é composta de diversos programas, o que deixaria a Lei inadequada, do ponto de vista da técnica legislativa.

Por último, verificamos que, diferentemente do que afirma a autora na justificção da proposição, a Lei nº 4.601, de 14 de julho de 2011, não revogou a "atividade de caráter continuado importante do ponto de vista da segurança alimentar que são os restaurantes comunitários", ao contrário, reiterou sua importância como parte do programa de segurança alimentar e nutricional e afirmou sua expansão, como podemos comprovar do seguinte:

Art. 5º O Poder Executivo fortalecerá os programas de segurança alimentar e nutricional mediante:

I – garantia de acesso à alimentação adequada às famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II – fortalecimento e qualificação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional;

*III – **ampliação de unidades de restaurantes comunitários visando à sua implantação em áreas de grande vulnerabilidade social e com altos índices de insegurança alimentar e nutricional;***

..... (grifo nosso)

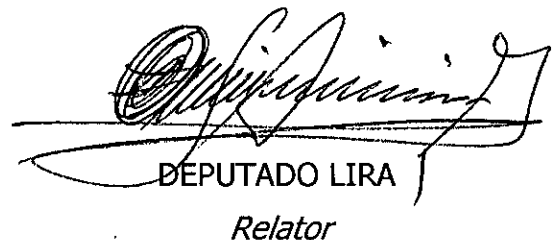
Portanto, os restaurantes comunitários encontram-se contemplados na referida Lei, inclusive sua ampliação, voltada para o atendimento das populações mais vulneráveis.

Diante do exposto, manifestamo-nos pela **rejeição**, no mérito, do Projeto de Lei nº 782, de 2015, no âmbito desta Comissão de Defesa do Direitos Humanos, Cidadania, Ética e Decoro Parlamentar.

Sala das Comissões, em

2016.


DEPUTADO RICARDO VALE
Presidente


DEPUTADO LIRA
Relator