



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 655/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0532/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Reis, que visa instituir a Campanha de Reeducação Alimentar nas instituições de ensino infantil e ensino fundamental da rede pública e privada.

De acordo com o projeto, a campanha será implantada de acordo com parâmetros definidos pela Secretaria Municipal de Educação com o apoio da Secretaria Municipal da Saúde, que se responsabilizará por designar os profissionais qualificados para melhor desenvolvê-la.

A propositura prevê, ainda, a obrigatoriedade de publicação, por parte do Executivo, de Portaria criando grupo de apoio à campanha, formado por profissionais da saúde e de outras secretarias, caso seja necessário.

Sob aspecto estritamente jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República). Além disso, é da competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e cuidar da saúde pública (art. 23, II, Constituição da República). Neste sentido, na distribuição de competências, o legislador constituinte atribuiu a todos os entes federados a competência para legislar sobre proteção da saúde pública, cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, com foco no interesse local (art. 24, XII c/c 30, II).

Convém mencionar, ainda, que o art. 208, VII, da Constituição Federal estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de alimentação e assistência à saúde.

Por outro lado, a Lei Orgânica do Município de São Paulo também prevê o dever de atuação do Município no desenvolvimento de programas de proteção à saúde, especialmente em caráter preventivo, consoante se depreende dos dispositivos abaixo transcritos a guisa de exemplo:

Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

II - acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis de complexidade;

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde.

Art. 216 - Compete ao Município, através do sistema único de saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

...

II - a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante especialmente ações referentes à vigilância sanitária e epidemiológica, saúde do trabalhador, do idoso, da mulher, da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência, saúde mental, odontológica e zoonoses;

De forma ainda mais expressa, o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/90 prevê a necessidade de realização de campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos, verbis:

Art. 14. O Sistema Único de Saúde promoverá programas de assistência médica e odontológica para a prevenção das enfermidades que ordinariamente afetam a população infantil, e campanhas de educação sanitária para pais, educadores e alunos.

A proposta alinha-se aos dispositivos acima mencionados, tendo em vista que propõe uma campanha dirigida a alunos da rede municipal de ensino com lastro em política pública de proteção da saúde, através de normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Com efeito, os problemas decorrentes da alimentação inadequada são notórios e alvo de muitos debates na atualidade, onerando intensamente o sistema público de saúde. Igualmente, é de conhecimento comum que as ações preventivas têm grande potencial para, ao menos, minimizar referidos problemas, sendo que a medida veiculada pelo projeto em análise, no sentido de realização de campanha de reeducação alimentar no ambiente escolar, se mostra adequada sob este prisma.

Nestes termos, o projeto encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos. Assim, quando o projeto se limitar à fixação 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham este entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiá. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexequibilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19 de outubro de 2016, Rel. Des. Márcio Bartoli, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertiooga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários -Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 0082191-54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexecutabilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas. Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido.

(Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 2246723-06.2016.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 5 de abril de 2017, grifamos)

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que formula campanha educativa de prevenção de problemas de saúde decorrentes de alimentação inadequada.

Enfatize-se que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo com o fim de: i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; ii) excluir do projeto as escolas da rede privada, tendo em vista que o princípio constitucional da livre iniciativa lhes assegura a liberdade para executar suas atividades da forma que entenderem pertinente, desde que cumpridas as normas gerais da educação nacional e haja autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público (art. 170; e 209, I e II, CF); e (iii) adequar o texto ao princípio

constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, suprimindo os dispositivos que interferiram em atribuições privativas do Poder Executivo.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0532/17.

Institui a Campanha de Reeducação Alimentar nas instituições de ensino infantil e de ensino fundamental da rede pública municipal.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Campanha de Reeducação Alimentar nas instituições de ensino infantil e de ensino fundamental da rede pública do Município de São Paulo.

Art. 2º A Campanha de Reeducação Alimentar será implantada de acordo com parâmetros definidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo em todas as instituições de ensino infantil e de ensino fundamental, tendo como objetivo orientar as crianças e os adolescentes sobre a importância de uma alimentação saudável e compatível com sua fase de crescimento.

Art. 5º A Campanha de Reeducação Alimentar será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias, contado da data de publicação desta lei.

Art. 6º As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/05/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Relator

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/05/2018, p. 89

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.