



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1365/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0601/17.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Reis, que dispõe sobre a Nutrição, Segurança Alimentar, Saúde, Fiscalização e Publicidade no Município de São Paulo, e dá outras providências.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosperar, como veremos a seguir, DESDE QUE na forma do substitutivo apresentado.

Sob o aspecto formal, a propositura atende à competência do Município que garantirá o direito à saúde, mediante (...) 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 (...), nos estritos termos do inciso I do art. 213 da Lei Orgânica do Município, bem como, através do Sistema Municipal de Saúde, (...) participar da fiscalização e inspeção de alimentos, compreendido inclusive o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e água para o consumo humano (...) (artigo 216, IV).

Quanto à iniciativa legislativa, resta atendido o disposto no caput do art. 13 da Lei Orgânica, considerando que o bem estar e a saúde dos moradores da Cidade são assuntos de predominante interesse local, nos termos do quanto disposto pelo inciso I, do artigo 30 da Constituição Federal.

No entanto, entendeu-se por bem apresentar Substitutivo à louvável proposta sob exame para, não só aprimorar a redação legislativa, mas também aproveitar regras já em pleno funcionamento, o que vem ao encontro da conveniência e oportunidade administrativa, objetivando alcançar os princípios constitucionais da eficiência e economicidade. Entendemos por bem, ainda, retirar do texto as previsões que careciam da necessária legalidade, como adiante explicado.

De acordo com o projeto, os estabelecimentos comerciais ficam obrigados a vender frutas e legumes íntegros, preteridos pelos clientes, com desconto acima de 50% (cinquenta por cento) nas últimas duas horas de funcionamento, com ampla divulgação e acesso aos interessados.

O art. 3º cria o programa de incentivo ao recebimento, através dos Pátios de Compostagem, de restos de frutas e legumes, de até 200 (duzentos) litros por dia, dos comerciantes, agricultores ou residentes para processamento através da compostagem. Também, prevê, no art. 4º, a criação do programa Municipal de Combate à Obesidade e ao Sobrepeso com a finalidade de implementar ações eficazes na redução de peso, combate à obesidade adulta e infantil, sendo que, deverão ser criados Centros de Diagnóstico e Acompanhamento dos casos de sobrepeso e obesidade, integrados ao sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.

A propositura prevê, ainda, que fica proibido o uso de agrotóxicos na agricultura e no comércio de alimentos e fica a Prefeitura obrigada a adotar medidas para fiscalizar e realizar testes por amostragem, preferencialmente, nos institutos públicos, e que deverá adotar as medidas para recolher e receber os produtos contaminados com agrotóxicos para adequada destinação.

Por fim, fica o Poder Executivo autorizado a criar, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Secretaria Municipal do Trabalho e Empreendedorismo, um Programa com

vistas a desenvolver ações de vigilância em saúde e assistência especializada, que vise à prevenção, o diagnóstico e o tratamento das doenças decorrentes do trabalho com agrotóxicos.

A instituição e organização do serviço público prestado pelo Poder Público municipal é matéria afeta à organização administrativa, conceito jurídico que resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

Com efeito, incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a implantação de programas e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o artigo 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial 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, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.137 DE 10 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, BEM COMO OUTRAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITENS 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES PRETENSÃO PROCEDENTE. (grifamos)

(Adin nº 2005975-47.2015.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, julgada em 29/04/2015)

O projeto em apreço demandará uma série de atos concretos de administração, bem como a destinação de servidores especializados nos temas pertencentes aos quadros de servidores da Prefeitura Municipal para que os programas se tornem viáveis, o que implica em atuação relacionada à organização da estrutura e do funcionamento da Administração Municipal. No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES:

(...) É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes,

viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. (grifamos)

Desta forma, o projeto ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Cumpra consignar que a propositura, apesar de veicular medida que se revela benéfica aos consumidores, incide pontualmente, na obrigação de conceder desconto acima de 50 % (cinquenta por cento), na venda de frutas e legumes íntegros que especifica, pelos estabelecimentos comerciais, ou seja, configura indevida ingerência do Poder Público no âmbito da atividade econômica privada, ofendendo os princípios constitucionais da livre iniciativa e livre concorrência (art. 170 da Constituição Federal), não merecendo, portanto, seguir em trâmite neste quesito.

O fato do texto veicular autorização ao Poder Executivo Municipal para criar os programas Municipal de Incentivo ao recebimento de restos de frutas e legumes; Combate à Obesidade e ao Sobrepeso; e Ações de Vigilância em Saúde e Assistência Especializada, não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

ADI 148 906-0/5, julg. 19/12/07:

A lei fustigada ao preceituar uma autorização ao Poder Executivo de instituir bolsas de estudo em ensino superior aos alunos economicamente carentes do Município de Ribeirão Preto, malgrado o valor social da referida disposição, interfere de modo claro na atuação concreta privativamente concebida ao Prefeito Municipal.

Por via oblíqua a Câmara Municipal está pretendendo governar e administrar por meio de lei ao estipular efeitos concretos de organização e administração da área da educação, inclusive impondo a formação de um Comitê, com definição de seus membros, entre eles, arrolando desde universitários indicados pelos diretórios ou centros acadêmicos das faculdades de Ribeirão Preto até o Secretário Municipal de Educação. (grifamos)

ADI 151.207-0/2-00, julg. 24/10/07:

Há razoabilidade, in casu, do direito invocado, pois a lei autorizativa examinada (f. 14), ao dispor sobre a direção de serviço da Municipalidade, tratou de tema que lhe afeta, na exata medida que incide acerca da aludida invasão competencial (...)

São, portanto, inconstitucionais, as leis autorizativas, como a que constitui o objeto da presente ação, por vício de iniciativa, ao usurpar a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (grifamos)

Cumpra observar ainda que nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

Em razão do exposto, entendeu-se por bem apresentar Substitutivo à louvável proposta sob exame para, não só aprimorar a redação legislativa e extirpar as previsões em desacordo com a legislação, mas também aproveitar regras já em pleno funcionamento, o que vem ao encontro da conveniência e oportunidade administrativa, objetivando alcançar os princípios constitucionais da eficiência e economicidade.

Substitutivo ao PROJETO DE LEI 601/17 da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa:

PROJETO DE LEI 601/17 do Vereador Reis

"Amplia o âmbito da Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015; cria normas de segurança e saúde alimentar.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Os alimentos elaborados com observância das normas e procedimentos operacionais estabelecidos pela legislação sanitária e dentro do prazo de validade poderão ser doados, vedada a doação de restos de alimentos de qualquer espécie.

Parágrafo único Entende-se por restos, os alimentos já comercializados ou distribuídos ao consumidor final.

Art. 2º As normas estabelecidas pela Lei nº 16.140, de 17 de março de 2015 para a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica prioritariamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, na alimentação no Sistema Municipal de Ensino, ficam estendidas aos equipamentos do Sistema Municipal de Saúde e às demais aquisições de alimentos pelo Executivo, na forma que estabelecer o decreto regulamentador.

Art. 3º Da alimentação servida pelo Sistema Municipal de Ensino, bem como pelo Sistema Municipal de Saúde não poderão fazer parte alimentos líquidos com Ph ácido abaixo de 5 (cinco), sódio acima de 50 (cinquenta) miligramas por 200 ml, acima de 250 (duzentos e cinquenta) miligramas de cafeína por 200 (duzentos) mililitros.

Art. 4º Deverá ser coibida a exposição de sal em qualquer recipiente em restaurantes, bares, lanchonetes, cantinas escolares, padarias e congêneres, podendo ser servido ao cliente, se solicitado.

Art. 5º As doenças e óbitos comprovadamente decorrentes de exposição a agrotóxicos proibidos pela legislação própria deverão ser notificados aos órgãos de saúde competentes.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

Às Comissões competentes."

Ante todo o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do substitutivo apresentado.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 28/08/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Contrário

Celso Jatene (PR) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/08/2019, p. 86

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