



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

PARECER Nº _____/2020

Da COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei Ordinária (PLO) n.º 228/2019, que Proíbe o fornecimento ou a comercialização de alimentos e bebidas de alto teor calórico nas unidades educacionais públicas e privadas, pela **REJEIÇÃO**.

RELATÓRIO

A **Comissão de Legislação e Justiça** recebeu, para análise e emissão de parecer, o **Projeto de Lei Ordinária nº 228/2019** de autoria da Vereadora Aline Mariano nos termos do Art. 119 do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, tendo sido designada como relator o Vereador **Almir Fernando**.

Justifica o projeto informando que *“os locais que comercializam alimentos e bebidas na escola, como as cantinas escolares, têm sido reconhecidos como espaços fundamentais para a promoção da alimentação escolar saudável. A preocupação com a obesidade infantil e suas consequências incentivou, notoriamente a partir de 2001, a instituição de dispositivos legais para regulamentar os alimentos comercializados nas unidades escolares em diversos municípios e estados brasileiros. A Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição (CGAN), órgão do Ministério da Saúde responsável pela condução da Política de Alimentação e Nutrição (PNAN) no país, tem implementado ações prioritárias para favorecer a alimentação saudável nas escolas, dentre as quais se destaca a restrição à comercialização de alimentos e preparações com altos teores de gorduras saturada e trans, açúcar livre e sal.*

Informa ainda a nobre parlamentar “que o município de Florianópolis, através da Lei nº 5.641/2016, e o município de Belo Horizonte, através da Lei nº 8.650/2003, regulamentam matéria de igual teor. Dessa forma, já que vivemos



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

sob a tutela de uma mesma Constituição Federal, o mesmo texto não poderia ser interpretado de maneira diferente. Se igual direito foi concedido a outros cidadãos brasileiros, deve-se somar isso ao rol dos direitos previsto para os recifenses. A legislação federal é uma só e sua interpretação não deve apresentar discrepâncias de tamanho significado.”

Quando em pauta, nos termos regimentais, a propositura não recebeu emendas.

ANÁLISE

A Constituição Federal refere-se à matéria "saúde" em vários dispositivos. Em particular, detalha a competência legislativa e de atuação das várias entidades federadas, atribuindo a competência comum da seguinte forma:

Artigo 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência"

A competência administrativa para *cuidar da saúde pública* é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo-lhes o dever de atuação em uma das áreas mais sensíveis do Estado moderno.

Assim, administrativamente, todos os entes federativos possuem competência para assegurar a efetividade e plenitude da saúde pública, inclusive no tocante aos serviços de vigilância sanitária ou outro órgão competente, devendo o exercício dessa competência, porém, para se evitar desnecessários embates entre os diversos entes federativos, pautar-se pelo *princípio da predominância do interesse*.

Como bem salientado por Ives Gandra Martins, "A saúde é, todavia, no elenco das finalidades a que o Estado está destinado a dedicar-se, talvez, a mais relevante e que mereça atenção maior".

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM RELAÇÃO À SAÚDE PÚBLICA



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

"Constituição Federal - Artigo 24 - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde".

O artigo 24 da Constituição Federal prevê as regras de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, estabelecendo quais as matérias que deverão ser regulamentadas de forma geral por aquela e específica por estes.

Essa previsão é complementada pelo artigo 200, inciso I, da Constituição Federal que prevê competir ao sistema único de saúde executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica e fiscalizar e *inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano.*

Determina a Constituição competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente, dentre outras importantes matérias, sobre **defesa da saúde.**

No âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-a em *cumulativa* sempre que inexistir limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em *não cumulativa*, quando propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação.

A Constituição brasileira adotou a *competência concorrente não cumulativa* ou *vertical*, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las através de suas respectivas leis. É a chamada *competência suplementar* dos Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º).

Essa orientação, derivada da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais.

Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a *competência suplementar* dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: *competência complementar* e *competência supletiva*. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão *competência plena* tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

Sobre o tema, indispensável a lição de Raul Machado Horta: "As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a *repartição vertical de competências*, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da *legislação federal fundamental*, de *normas gerais* e de *diretrizes essenciais*, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do constituinte federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local.

Dessa forma, é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente, de aplicação integral à *proteção da saúde pública*:

- a competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar;
- a competência do Estado membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (*competência suplementar*). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (*competência complementar*);



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

- não haverá possibilidade de delegação, por parte da União, aos Estados-membros e Distrito Federal, das matérias elencadas no artigo 24 da Constituição;
- o rol dos incisos destinados à competência concorrente é taxativo, portanto, não haverá tal possibilidade em matéria destinada a lei complementar, por ausência de previsão do artigo 24 da CF;
- a inércia da União em regulamentar as matérias constantes no artigo 24 da Constituição Federal não impedirá ao Estado-membro ou ao Distrito Federal a regulamentação da disciplina constitucional (*competência supletiva*). Note-se que, em virtude da ausência de lei federal, o Estado membro ou o Distrito Federal adquirirão *competência plena* tanto para a edição de normas de caráter geral, quanto específico.
- a *competência plena* adquirida pelos Estados ou Distrito Federal é *temporária*, uma vez que, a qualquer tempo, poderá a União exercer sua competência editando lei federal sobre as normas gerais;
- a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Portanto, em relação à legislação protetiva da Saúde Pública, inclusive sobre vigilância sanitária de alimentos, a legislação federal deverá estabelecer as normas gerais, enquanto a legislação estadual e distrital deverá complementá-la.

COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

"Constituição Federal - Artigo 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população".

A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do Município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal, com estrita obediência à Lei Orgânica dos Municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão **interesse local** como catalisador dos assuntos de competência municipal.

As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do *interesse local*, consubstanciando-se em:

- competência genérica em virtude da predominância do interesse *local* (CF, art. 30, I);
- competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182);
- hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o *interesse local* (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º);
- competência suplementar (CF, art. 30, II).

Em relação à competência genérica em virtude da predominância do *interesse local* (CF, art. 30, I), apesar de difícil conceituação, *interesse local* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às **necessidades imediatas do município**, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, "é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, **fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares**, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional".



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (*princípio da predominância do interesse*).

Assim, por exemplo, será de competência do município, atendendo suas peculiaridades locais, a prática genérica de vigilância sanitária em relação aos alimentos de consumo imediato, inclusive com o poder de fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares.

O artigo 30, II, da Constituição Federal, preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na Constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas no artigo 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar* dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: *interesse local*.

Lei Orgânica do Município do Recife:

Art. 27 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;

II - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV - matéria orçamentária. **(alterado pela Emenda nº 21/07)**

V - criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública municipal. **(alterado pela Emenda nº 21/07)**



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

(...)

Art. 28 - É da competência exclusiva da Câmara Municipal a iniciativa dos projetos que disponham sobre:

- I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos do Poder Legislativo;
- II - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores;
- III - organização e funcionamento dos seus serviços.

Assim, não compete ao Legislativo Municipal, a iniciativa para propor lei dispondo sobre a temática em questão.

Outrossim, da análise dos dispositivos do PLO supracitado, percebe-se que apesar da nobre iniciativa do projeto, restou presente vício de iniciativa, uma vez que extrapola a repartição de poderes e o cooperativismo instituído na Carta Magna de 1988, bem como na Lei Orgânica Municipal.

Assim sendo, o projeto apesar de uma bela iniciativa, esbarra nos ditames constitucionais, pois adentra no mérito da competência do Poder Executivo, já que a competência para fiscalizar, advertir, aplicar multas, cassar direitos, compete única e exclusivamente ao Poder Executivo Municipal.

A matéria reveste-se de ilegalidade, razão pela qual voto pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do PLO 228/2019.

DO VOTO

Conforme o exposto, votamos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária nº 228/2019 de autoria da Vereadora Aline Mariano.

É o parecer.

Recife, 18 de junho de 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

ALMIR FERNANDO
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE

Rua Princesa Isabel, 410 – Boa Vista – Recife – Pernambuco

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO

Do exposto, opina a **Comissão de Legislação e Justiça** pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária nº 228/2019, de autoria da vereadora Aline Mariano.

Sala das Comissões da Câmara Municipal do Recife, 18 de junho de 2020.

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

AERTO LUNA
Presidente

ERIBERTO RAFAEL
Vice-Presidente

ALMIR FERNANDO
Membro Efetivo/ Relator

RENATO ANTUNES
Membro Efetivo

SAMUEL SALAZAR
Membro Efetivo

AMARO CIPRIANO MAGUARI
Membro Suplente

EDUARDO CHERA
Membro Suplente

MARCOS DI BRIA
Membro Suplente