



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 315

PROJETO DE LEI Nº 12.336

PROCESSO Nº 78.104

De autoria do Vereador **FAOUAZ TAHA**, o presente projeto de lei busca regular a exposição de produtos alimentícios ultraprocessados em estabelecimentos comerciais e dá providência correlata.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 06/07.

É o relatório.

PARECER:

O presente projeto de lei almeja regular a exposição de produtos alimentícios ultraprocessados em estabelecimentos comerciais e dá providência correlata.

A proposta em exame não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos; bem como não cria ou extingue secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico. Conta, portanto, com o respaldo da Carta de Jundiaí, posto que inexistem alcances de temáticas privativas do Poder Executivo (art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII, X da LOM).

Anote-se que as matérias reservadas ao impulso legislativo do Chefe do Poder Executivo estão elencadas na Constituição Estadual (cf. art. 24, § 2º da CE-SP) e são aplicáveis aos Municípios por simetria, sendo certo tratar-se de rol taxativo, isto é, que não comporta interpretação extensiva, de acordo com posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal.

A restrição à iniciativa legislativa é exceção e não a regra, o que se depreende de uma interpretação necessariamente restritiva da Lei Maior, de reprodução obrigatória, logo, não pode ser presumida. Essa é a compreensão vazada nos julgados da Excelsa Corte:

[Handwritten signature]



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE – 724-MC/RS
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. Celso de Melo
DJ de 27/04/2001
[...]

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. [grifo nosso].

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
MANDADO DE SEGURANÇA – 22.690-CE
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Relator: Min. Celso de Melo
DJ de 07/12/2006, p.36

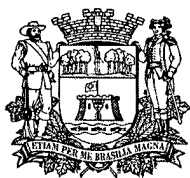
[...]

A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis.

A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa. [grifo nosso].

Destarte, sendo excepcionais as hipóteses de competência privativa do Alcaide para deflagar o processo de formação de leis, não pode haver presunção ou ampliação dos temas já estabelecidos pelo constituinte estadual.

Em verdade, observa-se que o Parlamento Municipal, no caso concreto, está exercendo com legitimidade sua competência legislativa suplementar na defesa e proteção da saúde, nos termos do art. 24, inc. XII, e art. 30, inc. I, II, da Constituição Federal.



A propósito, o E. Tribunal de Justiça de São Paulo já exarou entendimento, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, segundo o qual:

[...] a repartição constitucional da competência legislativa em matéria de proteção à saúde permite aos Municípios complementar a legislação federal e estadual no que couber, o que se infere do disposto no artigo 30, II, cuja interpretação deve ser feita à luz do disposto no artigo 24, V e XII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, todos da Constituição Federal de 1988, considerado, por certo, o interesse local próprio. (ADI 0175275-46.2012.8.26.0000, Des. Elliot Akel, j. em 23 de outubro de 2013). [grifo nosso].

Em que pese a elasticidade do objeto jurídico observado na propositura que, a princípio, permitiria atrelá-lo às relações de consumo, matéria de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (cf. art. 24, V), é fato que isso não obsta a legitimidade legislativa complementar dos municípios.

De mais a mais, entendemos que, em uma ponderação entre a tutela da produção e consumo e a tutela da proteção e defesa da saúde, deve prevalecer o bem da vida mais valioso que, indubitavelmente, é a saúde, tema cabível ao município tanto pela via constitucional da legislação complementar quanto pelo interesse local (art. 30, I, II). José Afonso da Silva ensina que a autonomia municipal se assenta em quatro capacidades, quais sejam:

*[...] a) Capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da lei orgânica própria; b) Capacidade de autogoverno, eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais; c) Capacidade normativa própria ou capacidade de auto-legislação, **mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva ou complementar**; d) Capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e restar os serviços de interesse local).¹ [grifo nosso]*

Tamanha capacidade não se concretiza à margem da autonomia municipal e do interesse local, dois postulados que não devem ser reduzidos, sob o pretexto da observância de competência privativa dos Estados e da União. Assim, entendemos que a propositura sob análise afeta o interesse local, em conformidade com o que expõe o professor Alexandre de Moraes:

¹SILVA, José Afonso da. *Direito Constitucional Positivo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, p.623.



Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, 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 restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.”²

É precisamente isso o que se abstrai do projeto de lei, pois **a tutela da proteção à saúde, perseguida pelo intento parlamentar, é objeto do interesse de todos os entes federativos, todavia, isso não esvazia, de forma alguma, o interesse local.** Como explica Bruno Boris, o interesse local pode ser definido também “como fatos que não violam o interesse Estadual ou Federal.”³ Nessa trilha, por óbvio que a proteção à saúde não colide com interesses dos demais entes federativos.

Além disso, fato é que não existe no ordenamento pátrio legislação que defina os termos do instituto do interesse local municipal, sendo inequívoco que a Carta Magna conferiu aos municípios a autonomia para estabelecer aquilo que entendem como sendo de seu interesse local. Logo, segundo o critério da titularidade do bem jurídico, torna-se evidente o interesse local que subjaz à proposta, porquanto cabe também ao Município proteger a saúde de sua comunidade local.

Sublinhe-se a validade desse interesse consubstanciado também pelas iniciativas recentes da Administração Pública Municipal, que no mês de maio deste ano (16/05/17) anunciou a criação do “Programa de Prevenção da Obesidade”, a ser implantado em quatro escolas da rede municipal.⁴

2 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.301.

3 BORIS, Bruno. *O princípio do interesse local*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI5375,71043-O+Principio+do+Interesse+Local>> Acesso em: 22 ago. 2017.

4 Outra iniciativa que evidencia o interesse local no mesmo sentido verifica-se na Lei Municipal 8808/2017, que instituiu a “Campanha de Prevenção e Combate à Obesidade Infantil”.



De acordo com a Assessoria de Imprensa da Prefeitura, o programa está sendo implantado em unidades escolares da rede municipal de ensino, mediante colaboração das Unidades de Gestão da Saúde, Educação, Esporte e Agronegócio.⁵

Números expressivos levantados por competentes órgãos de pesquisa dão conta de fundamentar a inadiável necessidade de ações conjuntas entre os poderes legislativo e executivo, bem como entre os entes federativos, o que, reitera-se, não fere o princípio constitucional da harmonia e independência dos poderes nem o pacto federativo. Veja-se as estatísticas:

*Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Saúde apontam que **uma em cada três crianças de cinco a nove anos está acima do peso recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS)**. Entre os meninos, 16,6% são obesos, enquanto as meninas somam 11,8%.*

*Comparada com pesquisas anteriores, **o excesso de peso entre as crianças mais do que triplicou desde 1974**: passou de 9,7% para 33,5% atualmente. A obesidade entre os meninos era de apenas 2,9% do total e nas meninas, o índice era de apenas 1,8%. Uma em cada três crianças sofre com a doença no Brasil e projeções da Organização Mundial da Saúde (OMS) apontam que até 2025 o número de crianças com sobrepeso e obesidade pode chegar a 75 milhões, caso nada seja feito.*

Importa ainda salientar que, ao disciplinar a exposição de produtos alimentícios ultraprocessados, o projeto teve o cuidado de regular o objeto sob a égide das diretrizes estabelecidas pela **Organização Pan-Americana de Saúde**, assim como está alinhado com os objetivos estampados no “**Guia Alimentar para a População Brasileira**”, difundido pelo Ministério da Saúde, cujo teor é fértil em demonstrar motivos para o tratamento especial no tocante ao consumo de alimentos ultraprocessados.

Por fim, o projeto também está perfilado com as diretrizes da **Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)**, cujos estudos sinalizam para os prejuízos da publicidade especificamente direcionada ao público infantil, indicando razões que justificam a regulamentação da exposição de produtos alimentícios ultraprocessados, tal como proposto pelo nobre Edil, conforme lê-se:

⁵ Disponível em: <<https://www.jundiai.sp.gov.br/noticias/2017/05/16/programa-de-prevencao-da-obesidade-sera-implantado-em-escolas/>> Acesso em: 22 ago. 2017.



[...]

Os ambientes alimentares também favorecem a obesidade. No caso das crianças, destacam-se as cantinas escolares que praticamente só comercializam lanches não saudáveis. Outro exemplo são as gôndolas de supermercados e lojas de conveniência, organizadas de forma que produtos ultraprocessados fiquem à altura dos olhos desses consumidores. Também contribuem para a obesidade os rótulos dos alimentos ultraprocessados, que não informam claramente as características do produto, confundindo o consumidor, e induzem sua compra via artifícios como cores e formatos das embalagens e, também, uso de imagens de celebridades ou personagens infantis;⁶

Isto posto, considerando (i) não se tratar de matéria privativa do Poder Executivo, cujo rol de competências é taxativo (art. 46, IV e V, c/c o art. 72, XII, X da LOM cf. art. 24, § 2º da CE-SP); (ii) o caráter suplementar da propositura, que não viola legislação estadual ou federal (art. 24, inc. XII, cc. art. 30, inc. II, da CRB); e, ainda, (iii) o interesse local demonstrado (art. 30, I, da CRB), esta Procuradoria não aponta óbices à regular tramitação do presente projeto de lei.


DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS.

Nos termos do Regimento Interno, inciso. I, do art. 139, sugerimos oitivas da Comissão de Justiça e Redação e da Comissão de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUORUM: maioria simples (art. 44, *caput*, L.O.M.).

S.m.e.

Jundiaí, 22 de agosto de 2017.


Elvis Brassaroto Aleixo
Estagiário de Direito


Ronaldo Salles Vieira
Procurador Jurídico


Júlia Arruda
Estagiária de Direito

⁶ Disponível em: <http://www.cofen.gov.br/nota-abrasco-para-enfrentar-a-obesidade-e-necessario-fazer-muito-mais-que-descascar-alimentos-in-natura_50083.html> Acesso em: 22 ago. 2017.