



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2019.0000093919

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E CARLOS BUENO.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2019.

Ferraz de Arruda
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade: 2222328-76.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Hortolândia

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Hortolândia

VOTO Nº 38.054

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.516/18, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROÍBE A COMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS E IMPÕE A COMERCIALIZAÇÃO DE OUTROS NAS CANTINAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO – NORMA QUE REGULA MATÉRIA ATINENTE À SAÚDE E EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DE ÂMBITO LOCAL, PARA A QUAL A MUNICIPALIDADE POSSUI COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR - PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS VISANDO PREVENIR E COMBATER OBESIDADE, DIABETES E HIPERTENSÃO INFANTIS QUE NÃO IMPÕE ÔNUS INCOMUM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMPOSIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS ESPECÍFICOS QUE CARACTERIZA, NO ENTANTO, INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (APENAS NO QUE TANGE ÀS ESCOLAS PÚBLICAS) – ARTIGO 4º DA LEI, QUE RECEBEU INTERPRETAÇÃO CONFORME, COM ALTERAÇÃO DE TEXTO, PARA QUE SEJA APLICADO APENAS ÀS ESCOLAS PRIVADAS – PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DECRETADA PARA ESTE FIM.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Hortolândia contra a Lei Municipal nº 3.516, de 20 de junho de 2018, que, por iniciativa parlamentar, dispôs sobre a promoção da

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000

alimentação saudável, proibindo a comercialização de produtos que colaborem para a obesidade, diabetes, hipertensão em cantinas e similares instalados em escolas da rede municipal e privada do Município.

O autor alega, em síntese, a invasão da competência privativa do Poder Executivo, com ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição Bandeirante.

Foi concedida a liminar para suspensão da eficácia da norma.

O Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato por veicular assunto de interesse local (págs. 35/36) e a Câmara Municipal prestou as informações (págs. 38/45).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

Eis a norma impugnada:

Lei Municipal nº 3.516, de 20 de junho de 2018

Dispõe sobre a promoção da alimentação saudável e proíbe a comercialização de produtos que colaborem para a obesidade, diabetes, hipertensão, em cantinas e similares instalados em escolas da rede municipal e privada do Município de Hortolândia

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2019.0000093919

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI E CARLOS BUENO.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2019.

Ferraz de Arruda
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Direta de Inconstitucionalidade: 2222328-76.2018.8.26.0000

Autor: Prefeito do Município de Hortolândia

Réu: Presidente da Câmara Municipal de Hortolândia

VOTO Nº 38.054

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 3.516/18, DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE PROÍBE A COMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS E IMPÕE A COMERCIALIZAÇÃO DE OUTROS NAS CANTINAS DAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO – NORMA QUE REGULA MATÉRIA ATINENTE À SAÚDE E EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, DE ÂMBITO LOCAL, PARA A QUAL A MUNICIPALIDADE POSSUI COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR - PROIBIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE DETERMINADOS ALIMENTOS VISANDO PREVENIR E COMBATER OBESIDADE, DIABETES E HIPERTENSÃO INFANTIS QUE NÃO IMPÕE ÔNUS INCOMUM À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMPOSIÇÃO DE COMERCIALIZAÇÃO DE ALIMENTOS ESPECÍFICOS QUE CARACTERIZA, NO ENTANTO, INGERÊNCIA DO LEGISLATIVO NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (APENAS NO QUE TANGE ÀS ESCOLAS PÚBLICAS) – ARTIGO 4º DA LEI, QUE RECEBEU INTERPRETAÇÃO CONFORME, COM ALTERAÇÃO DE TEXTO, PARA QUE SEJA APLICADO APENAS ÀS ESCOLAS PRIVADAS – PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DECRETADA PARA ESTE FIM.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Hortolândia contra a Lei Municipal nº 3.516, de 20 de junho de 2018, que, por iniciativa parlamentar, dispôs sobre a promoção da

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000

alimentação saudável, proibindo a comercialização de produtos que colaborem para a obesidade, diabetes, hipertensão em cantinas e similares instalados em escolas da rede municipal e privada do Município.

O autor alega, em síntese, a invasão da competência privativa do Poder Executivo, com ofensa aos artigos 5º, 47, II e XIV e 144, todos da Constituição Bandeirante.

Foi concedida a liminar para suspensão da eficácia da norma.

O Procurador Geral do Estado manifestou desinteresse na defesa do ato por veicular assunto de interesse local (págs. 35/36) e a Câmara Municipal prestou as informações (págs. 38/45).

A Procuradoria Geral de Justiça opinou pela improcedência da ação.

É o relatório.

Eis a norma impugnada:

Lei Municipal nº 3.516, de 20 de junho de 2018

Dispõe sobre a promoção da alimentação saudável e proíbe a comercialização de produtos que colaborem para a obesidade, diabetes, hipertensão, em cantinas e similares instalados em escolas da rede municipal e privada do Município de Hortolândia

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000

Art.1º Os alimentos ofertados nas escolas públicas e privadas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, instaladas no Município de Hortolândia deverão obedecer a padrões de qualidade para promoção da alimentação saudável.

Parágrafo único. As ações relativas à promoção da alimentação saudável envolvendo toda a comunidade escolar, compreendidos os alunos e suas famílias, professores, funcionários das escolas, proprietários e funcionários de cantinas escolares.

Art. 2º. As cantinas escolares e qualquer outro comércio de alimentos com atividade no ambiente escolar obedecerão aos princípios desta Lei.

Art. 3º Fica proibida a comercialização, no ambiente das escolas de que trata o art. 1º, os seguintes produtos e alimentos:

I - balas, pirulitos, gomas de mascar, biscoitos e bolachas recheadas;

II - refrigerantes e sucos artificiais;

III - pipoca industrializada;

IV - bebidas alcoólicas;

V - alimentos industrializados cujo percentual de calorias provenientes de gordura saturada ultrapasse 10% (dez por cento) das calorias totais;

VI - alimentos industrializados com alto teor de sódio;

VII - alimentos com alto teor de açúcar.

Art. 4º A cantina escolar oferecerá para consumo, diariamente, pelo menos duas variedades de fruta da estação 'in natura', inteira ou em pedaços, ou na forma

de suco.

Art. 5º Os sucos de frutas, as bebidas lácteas e demais preparações cuja adição de açúcar é opcional serão oferecidos ao consumo conforme a preferência do consumidor pela adição ou não do ingrediente.

Art. 6º O não cumprimento desta Lei, sujeitará o prestador dos serviços de cantina às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa equivalente a 100 UFMH (Unidade Fiscal do Município de Hortolândia);

III - multa equivalente a 200 UFMH (unidade Fiscal do Município de Hortolândia) nos casos de reincidência.

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

O autor sustenta na inicial e em apertada síntese que a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional por avançar em matéria cuja competência legislativa foi destinada privativamente ao Chefe do Executivo.

O que está, pois, em discussão nesta ação é a constitucionalidade formal da norma.

Pois bem.

A norma em tela destina-se evidentemente a aprimorar políticas públicas de saúde dirigidas às crianças e adolescentes do Município de Hortolândia.

Conforme previsto no artigo 30, I e II, da Constituição Federal, é do Município a competência de suplementar normas sobre saúde e educação, no

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000

âmbito local, desde que não contrariem as legislações federal e estadual acerca do tema. Neste ponto, a norma impugnada se mostra constitucional uma vez que apenas buscou assegurar de forma mais ampla a saúde na alimentação das crianças que frequentam estabelecimentos educacionais localizados no Município, visando especialmente prevenir e combater a obesidade, diabetes e hipertensão infantis.

Contudo, embora não se negue a competência do Município para reger o tema, é de rigor a observância do princípio constitucional da Separação dos Poderes, insculpido no artigo 2º, da Constituição Federal e repetido no artigo 5º, da Constituição Estadual.

Para que não se viole referido princípio constitucional é que as competências do Executivo e do Legislativo vêm também definidas na Carta Constitucional (aplicável aos Municípios por força do contido no artigo 144, da Constituição do Estado).

No que tange à função da Câmara Municipal, ensina Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante 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. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as

rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo prove 'in genere', o Executivo 'in specie'; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental'.

(...)

Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial. (in “Direito Municipal Brasileiro”, 14ª ed., Ed. Malheiros, 2006, p. 605/606).

Nesse sentido, a competência para tratar do assunto (saúde das crianças em estabelecimentos educacionais) é concorrente do Executivo e do Legislativo.

O artigo 47, da CE estabelece, contudo, quais são as competências privativas do Chefe do Executivo.

Do exame da legislação municipal objurgada, vislumbra-se, dessa forma, parcial inconstitucionalidade.

É que a proibição de comercialização de determinados produtos e alimentos, bem como a obrigação de dar a opção de adoçar ou não bebidas que podem ser ofertadas conforme a preferência do consumidor, não geram ônus à Administração Municipal.

O mesmo não se pode dizer, entretanto, da imposição de oferta de pelo menos duas variedades de frutas “in natura”, inteira ou em pedaços, ou na forma de suco, previsão contida no artigo 4º, da Lei Municipal nº 3.516/18.

Referido dispositivo, no que respeita às escolas públicas, impõe à Administração Municipal a comercialização de produto específico, trazendo encargos ao Poder Executivo quanto à forma de prestar o serviço público, medida

que afronta diretamente o disposto nos incisos II, XI, XIV e XIX, do já mencionado artigo 47, da Constituição Estadual.

Por fim, nem se argumente com a inconstitucionalidade da norma por impor à Administração Municipal o dever de fiscalização do cumprimento da lei, dever que já lhe incumbe em qualquer caso.

Vale mencionar aqui o julgado do Supremo Tribunal Federal em sede de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário em Agravo nº 878.911, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes: (...) *as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo, onde se reforçou também que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).*

Confira-se julgados semelhantes deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Municipal nº 12.679, de 24 de fevereiro de 2017, que "proíbe a comercialização, aquisição, confecção e distribuição de produtos que colaborem para a obesidade infantil, em bares, cantinas

Direta de Inconstitucionalidade nº 2222328-76.2018.8.26.0000

e similares instalados nas redes de educação básica do município de São José do Rio Preto" – Interesse local dentro das atribuições constitucionais do município – Competência para legislar que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo – Configuração de parcial inconstitucionalidade – Texto legal que traz normas gerais e abstratas voltadas à proteção da saúde de crianças em estabelecimentos educacionais, sem ingressar na gestão administrativa, que é privativa do Poder Executivo, salvo o teor dos §§ 1º e 2º do seu art. 2º - Possibilidade de manutenção da lei quanto à vedação de comercialização de determinados produtos alimentícios, pois há a finalidade de proteção da saúde das crianças sem gerar novas despesas públicas e atribuições específicas ao Poder Executivo – Afastamento da imposição de fornecimento de um rol de produtos obrigatórios ante a configuração de ingresso na gestão administrativa, culminando em criação de atos administrativos e gastos específicos para a implementação efetiva da norma – Matéria que se encontra dentro da reserva da administração que pertence ao Poder Executivo, cuja respectiva competência para legislar sobre o assunto é exclusiva – Objeto inserido na atividade típica da Administração Pública – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Configuração do alegado vício de iniciativa somente em relação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da lei impugnada – Ação parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2046820-53.2017.8.26.0000; Relator: Álvaro Passos; Órgão Especial; Data do Julgamento: 21/06/2017).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 670/2013, do município de Atibaia, que dispõe sobre a comercialização de lanches e bebidas alcoólicas em escolas públicas e privadas. Alegada ofensa à competência privativa do chefe do Poder Executivo, além de sobrecarga ao erário. 1. Inexistente no texto da norma qualquer imposição orçamentária à Administração Pública, não tem lugar discussão sobre esse ponto atacado na inicial. 2. Persiste, entretanto, o vício de iniciativa, considerando-se que ao Chefe do Poder Executivo é atribuída a competência legislativa quando a matéria envolva administração pública, aí englobado o ensino público, culminando em ofensa ao princípio da separação dos Poderes a subsistência da lei em exame, tal como promulgada. 3. Afronta aos artigos 5º, 24, §2º, e 47, II, XIV e XIX, "a", CE/89, ainda mais ressaltada pelas disposições contidas nos artigos 223, II, e 278, da Carta Paulista. 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial que se impõe, apenas para o fim de suprimir de seu texto as seguintes expressões, onde quer que elas se encontrem inseridas: "pública", "públicas", "público", "pelo Poder Executivo". 5. Referentemente à disciplina direcionada às escolas da rede particular de ensino, não se vislumbra afronta constitucional, ausente comando impositivo ao Poder

Público, tendo sido atribuída toda a responsabilidade pelo cumprimento da norma ao próprio estabelecimento e seus dirigentes. 6. Julgaram procedente, em parte, a ação, para o fim de declarar a inconstitucionalidade parcial da Lei Complementar nº 670/2013, do Município de Atibaia, nos termos constantes do corpo do acórdão.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2052725-44.2014.8.26.0000; Relator: Vanderci Álvares; Órgão Especial; Data do Julgamento: 30/07/2014).

Por todo o exposto, deve se reconhecer a parcial procedência da ação apenas para dar interpretação conforme, com alteração de texto, ao artigo 4º, da Lei nº 3.516/2018, do Município de Hortolândia que deverá ser lido: “A cantina escolar **das escolas privadas** oferecerá para consumo, diariamente, pelo menos duas variedades de fruta da estação “in natura”, inteira ou em pedaços, ou não forma de suco.”.

Isto posto, julgo parcialmente procedente a ação para este fim.

FERRAZ DE ARRUDA
Desembargador Relator