



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 1/8

## COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

### PARECER Nº 70/2019

#### **Projeto de Lei nº 38/2019**

Dispõe sobre o Programa de Complementação Nutricional para bebês de famílias de baixa renda até os 02 (dois) anos de idade no Município de Hortolândia, e dá outras providências.

**Autor:** Vereador Edimilson Marcelo Afonso

**Relator:** Vereador Francisco Pereira da Silva Filho

### I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o **Projeto de Lei nº 38/2019**, de autoria do Vereador Edimilson Marcelo Afonso, que dispõe sobre o Programa de Complementação Nutricional para bebês de famílias de baixa renda até os 02 (dois) anos de idade no Município de Hortolândia, e dá outras providências.

Em justificativas o Autor alega que a alimentação e nutrição adequadas são requisitos essenciais para o crescimento e desenvolvimento saudável das crianças. Mais do que isso, são direitos humanos fundamentais, pois representam a base da própria vida.

Que a desnutrição infantil continua a ser um problema de saúde pública nesta faixa etária de até dois anos de idade, na qual uma alimentação de qualidade tem um papel relevante e de grande consequência para o futuro das crianças.

As recomendações médicas são sempre pela prevalência do aleitamento materno, conforme recomendado pelo Ministério da Saúde (Vide “Guia Alimentar para crianças menores de 2 anos”, do Ministério da Saúde e Organização Pan-Americana da Saúde).

Ocorre que, na prática, o aleitamento materno é mantido muitas vezes é feito exclusivamente até o sexto mês de vida, e, por diversos motivos, sendo, na maior parte dos casos, suspenso após esse período. Após este



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 2/8

período essas crianças passam a depender de complementação nutricional, com o uso de fórmulas e leites especiais.

Alimentos complementares são precocemente introduzidos para uma grande maioria de crianças e são frequentemente deficientes em conteúdo energético e de nutrientes.

Para o Autor o fornecimento de complementação nutricional pelo Poder Público, assim como um acompanhamento e treinamento das mães no manuseio e preparo de alimentos, pode proporcionar, a longo prazo, uma diminuição de problemas de saúde apresentados pelas crianças, desafogando assim o atendimento nas alas pediátricas. Trata-se, pois, de ação preventiva de saúde pública.

## II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 1º de abril de 2019, e sua ementa publicada, na data de 1º de abril de 2019, no Jornal Todo Dia, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

**De pronto, constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa privativa do Poder Executivo**, porquanto a propositura objetiva dispor sobre programas de prestação de serviços públicos.

**A iniciativa legislativa**, em função da matéria de que trata o texto legal, **é também reservada ao Chefe do Executivo**, até porque, conforme expõe JOSÉ NILO DE CASTRO, in “Direito Municipal Brasileiro”, 2ª ed. Del Rey, 1.992, p. 154:

*“O ato de administrar pertence, com exclusividade, ao Chefe do Executivo Municipal, cuja ação é legitimada na horizontalidade normativa. É cediço, nem mesmo o ‘Poder Judiciário pode invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repute mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração refoge da competência da Justiça e é privativa*



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 3/8  
*da Administração. (HELY LOPES MEIRELLES, Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data, 12ª ed. São Paulo, RT, 1.989, p. 91)".*

Registra-se que ao Poder Judiciário, em princípio, é vedada a intromissão quanto às opções discricionárias inerentes à ação administrativa do Poder Executivo (obviamente, quando não identificado abuso ou ilegalidade na atividade estatal), não seria o Poder Legislativo quem poderia se substituir àquele, conferindo atribuições aos órgãos da estrutura administrativa municipal, nomeadamente, editando Lei que implique no uso e utilização de bem público por terceiros, para de propaganda comercial nas escolas públicas.

Como apontado, configurar-se-ia **infringência à independência e harmonia entre os Poderes do Município**, tendo em vista **competir, sempre, e privativamente, ao Chefe do Executivo, dispor sobre organização e o funcionamento da administração**, conforme norma de reprodução contida no art. 10, da Constituição Estadual.

Em regra a **iniciativa legislativa** pertencente ao Poder Legislativo; **exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume**. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

**“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral**



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 4/8

de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

"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" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

"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" (RT 866/112).

"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



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 5/8

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” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Assim, por qualquer ângulo que se aborde a matéria, a conclusão será sempre a da inconstitucionalidade da propositura, quer no campo formal, por vício de iniciativa, quer no material, por afronta ao princípio da independência dos Poderes.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo prescreve reserva de iniciativa ao Poder Executivo exclusivamente no §2º do Art. 24, Art. 166, Art. 174 e ADCT Art. 38, não constando de nenhum deles a premissa alegada pelo Autor.

De outra sorte, também não se pode admitir que haveria aumento de gastos com o exercício de fiscalização, posto que, das obrigações previstas na legislação municipal, em seus códigos de obras, posturas e outros, nunca houve implemento de fiscalização permanente, mas sim, quando de ofício, por programação ou provocado, quando em caso de denúncias, o que não prejudica o andamento das atividades do serviço já institucionalizado.

Nesse sentido, não há que se falar em interferência de um Poder no outro, posto que o exercício de fiscalização é atividade rotineira da Administração Pública.

Assim tem decidido o **Supremo Tribunal Federal**, em matéria análogas à propositura, conforme se extrai do Recurso Extraordinário 704.450 Minas Gerais, os seguintes entendimentos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 6/8

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI

DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE CRIA A OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO E A DESLOCAR PESSOAL PARA TANTO. INCONSTITUCIONALIDADE. Evidencia-se inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, na Lei Municipal n. 10.729/2009, que criou o Programa de Alimentação Diferenciada para crianças diabéticas na rede municipal de ensino, inclusive em creches, com acompanhamento contínuo durante a vida escolar e, em casos excepcionais, fora da escola, através de um programa a ser elaborado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com equipe técnica composto por nutricionistas, pediatras, pedagogos e professores de educação física. A hipótese, configura indevida ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal com evidente impacto financeiro e na estrutura administrativa de pessoal do Poder Executivo, pelo que não há como mantê-la no mundo jurídico."

*Ab initio*, a repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF). Conseqüentemente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso (art. 102, III, § 3º, da CF). Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública.

O voto do Relator do acórdão recorrido salientou:

(..) " Evidencia-se, pois, na legislação impugnada, vício formal ligado à iniciativa parlamentar a configurar indevida ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal, de desenvolver políticas públicas de saúde e especialmente em relação à saúde alimentar dos alunos que frequentam a rede de ensino público municipal."

A legislação impugnada altera dispositivos da Lei n. 7.8735/2000, que cria o Programa de Alimentação Diferenciada para crianças diabéticas na rede municipal de ensino.

A iniciativa, como bem ressaltou o Tribunal de origem, compete ao Chefe do Executivo, porquanto trata de matéria que implica direta ou indiretamente aumento de despesa, inclusive, com movimentação de pessoal especializado para prestar tal serviço.

Desta forma, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes."



# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER CJR Nº 70/2019 fls. 7/8

Nesse sentido, a Câmara Municipal preocupada em preservar matérias de grande relevância para o interesse público promulgou **Resolução nº 69, de 16 de outubro de 2003**, que disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma que especifica.

## **RESOLUÇÃO Nº 69, DE 16 DE OUTUBRO DE 2003.**

**Disciplina procedimento relativo a projeto de lei de natureza autorizativa, na forma como especifica.**

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, usando de suas atribuições legais, e tendo em vista o deliberado pelo Plenário na data de 14 de outubro de 2003, promulga a seguinte Resolução:

**Art. 1º** O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

**Art. 2º** O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "**MINUTA DE PROJETO DE LEI**", e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal.

**Art. 3º** As despesas decorrentes da execução da presente Resolução serão atendidas por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas ao orçamento, suplementadas se necessário.

**Art. 4º** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

### **III – VOTO DO RELATOR**

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos **CONTRARIAMENTE** à constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 38/2019**, todavia, dada a relevância da matéria fica convertido o **Projeto de Lei** em **MINUTA DE PROJETO DE LEI** a ser enviada ao **Poder Executivo**, nos termos da **Resolução nº 69/2003**.

**É o RELATÓRIO.**

Sala das Comissões, 11 de abril de 2019.

Francisco Pereira da Silva Filho  
Relator



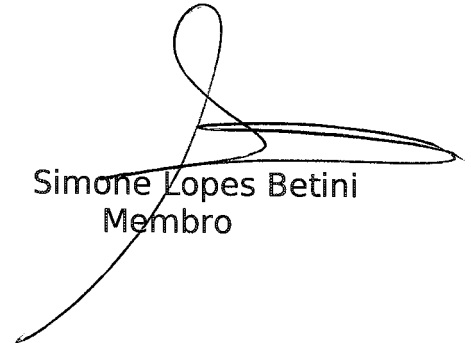
# CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Acompanham o voto do Relator os Vereadores:

PARECER CJR N° 70/2019 fls. 8/8

  
Luiz Carlos Silva Meira  
Membro

  
Simone Lopes Betini  
Membro