



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 594/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0290/20.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Janaina Lima, que visa autorizar o Poder Executivo a conceder auxílio-refeição, alimentação, entrega em domicílio de merenda ou qualquer outra forma de substituição da alimentação escolar durante a vigência da situação emergencial decorrente da pandemia de COVID-19.

Em primeiro lugar cumpre observar que consoante entendimento jurisprudencial consagrado, acolhido no âmbito desta Casa através do Precedente Regimental 2/93, a circunstância de a norma versar sobre uma "autorização" para que o Executivo pratique um determinado ato não tem o condão de dirimir a inconstitucionalidade da norma, caso a "autorização" que se esteja conferindo seja para que o Executivo pratique ato de sua exclusiva competência.

Dessa forma, a análise da presente propositura há que se centrar na possibilidade ou não de o Legislativo determinar ao Executivo, durante a vigência da situação emergencial decorrente da COVID-19 e, portanto, durante o período em que as escolas permanecerem fechadas, que proceda à entrega do que corresponderia à merenda escolar a ser recebida pelos alunos durante o período regular das aulas através de outro meio.

Outro aspecto relevante a ser levado em consideração diz respeito ao fato de que a propositura não cria espécie de auxílio ou benefício novo porque, em tal hipótese, não haveria dúvida de que a competência seria privativa do Executivo, a quem compete administrar o Município nos termos do art. 69, II da Lei Orgânica Municipal, devendo aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o seu custeio, estabelecendo as ações a serem efetivadas.

Mas não é o que se observa com a presente propositura que pretende apenas determinar que a concessão da alimentação escolar já instituída não seja suspensa em um período tão delicado como o que estamos vivenciando em decorrência da pandemia pela COVID-19, ressaltando que a alimentação recebida na escola é, por vezes, a única refeição do dia e que, segundo dados do IBGE, das mais de 54 milhões de pessoas que vivem na extrema pobreza no Brasil hoje, 14 milhões têm menos de 14 anos.

Sob o enfoque de que o projeto não cria nenhum benefício ou programa novo, mas apenas possibilita que as crianças e adolescentes em fase escolar continuem recebendo o que seria correspondente à merenda escolar, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista da iniciativa, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da LOM segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município;

regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP - Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, 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)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

A corroborar o entendimento de que a propositura não viola a iniciativa legislativa do Sr. Prefeito, trazemos a colação decisão exarada em caso análogo pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI ajuizada contra lei municipal que "autoriza a prefeitura a fornecer merenda escolar, cesta básica ou cartão alimentação durante o período de férias ou recesso escolar aos alunos economicamente carentes da rede pública municipal e dá outras providências". Vício formal. Inexistência. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Excepcionalidade da ignição legislativa pelo chefe do Executivo. Interpretação restritiva. Previsão de despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento. Previsão genérica de custeio das despesas. Vício inexistente. Lei não materialmente autorizativa. Norma geral e abstrata que traça contornos da gestão. Ausência de afronta à separação dos poderes. Esboço de programa assistencial suplementar a estudantes economicamente necessitados. Previsão constitucional. Segurança alimentar. Recesso escolar decorrente da quarentena sanitária. Interrupção no fornecimento de merenda escolar. Aumento de despesas familiares com a alimentação de filhos em idade escolar. Direito fundamental à alimentação de qualidade. Obrigação estatal de fornecimento de alimento aos necessitados. Arts. 6º e 208, VII, CF. Fixação de prazo rígido para regulamentação da matéria. Desrespeito à separação dos poderes. Inconstitucionalidade verificada. Precedentes do Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. Inconstitucionalidade, com redução de texto, do art. 7º da Lei nº 5.998/19 de Catanduva. ADI 2005351-22.2020.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Márcio Bartoli, j. 02/09/2020". Grifamos

Sobre o fato de a lei ser "autorizativa" a declaração do voto vencedor do Relator designado foi bastante elucidativa. Vejamos:

"No presente caso, não havendo inconstitucionalidade formal, devemos atentar-nos mais ao conteúdo da norma. Apesar da infeliz escolha do termo "autorizar", verifica-se que não se cuida de lei materialmente autorizativa.

Em análise minudente, transposta a expressão "autoriza", verifica-se que o conteúdo do ato normativo em verdade estabeleceu contornos gerais para a criação de um programa assistencial de fornecimento de alimento a estudantes economicamente necessitados da rede pública de ensino municipal durante o período de férias e de recesso escolar.

(...)

Nesse ponto, em breve digressão, ousa-se dizer que a medida sequer trará impacto substancial aos cofres públicos, tratando-se meramente de realocar o valor que já seria gasto com a merenda escolar em caso de não interrupção das aulas. De outro lado, a ausência de medidas como a prevista na lei atacada tem trazido dificuldades financeiras a inúmeras famílias brasileiras, que tinham ao menos uma das refeições diárias dos filhos em idade escolar garantidas pelo Poder Público e, atualmente, mesmo com o decréscimo da renda familiar, se veem obrigados a custear referida alimentação há mais de cinco meses." (grifamos)

Outro julgado que consubstancia o quanto exposto até aqui foi proferido em sede de análise da constitucionalidade de lei dispendo sobre a possibilidade de agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos. Arguida a inconstitucionalidade sob pretendida violação ao princípio da separação dos poderes, o TJSP entendeu pela compatibilidade da norma com julgado pelo STF através do Tema 917. Vejamos:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.698/2019, do Município de Itapeçerica da Serra, que "dispõe sobre a possibilidade do agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e para pessoas com deficiências já cadastradas nas unidades de saúde do Município". Pretendida a inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação de poderes, em razão da usurpação da competência legiferante exclusiva do Poder Executivo, bem como por ausência de indicação da fonte de custeio para sua implementação. Inexistência de mácula constitucional. Compatibilidade ao entendimento do Pretório Excelso (Tema 917). Lei objurgada que não trata da estrutura da Administração Pública ou da atribuição de seus órgãos, tampouco do regime jurídico de seus servidores. Ausência de vício de iniciativa. Princípio da separação de poderes observado. Silêncio da norma quanto à fonte de receita para a sua implementação não configura, "per si", vício de inconstitucionalidade. Texto normativo institui orientações genéricas e não indica a criação de despesas à municipalidade. Ainda que se incorra em eventual surgimento de ônus, remanesce a possibilidade de remanejamento orçamentário ou complementação através de verbas adicionais, sem se olvidar da possibilidade de postergação do planejamento de gastos para o exercício orçamentário subsequente. - Ação julgada improcedente. (ADI 2197095-43.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Péricles Piza, j. 12/03/2020). grifamos

Afastado o vício formal de iniciativa, sob o ponto de vista material a propositura também reúne condições para prosseguir em tramitação.

Com efeito, ao pretender assegurar o recebimento da merenda escolar por crianças e adolescentes, também em período de pandemia e de fechamento das escolas, versa sobre proteção e defesa da saúde, matéria da competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, nos termos do art. 24, inciso XII c/c art. 30, inciso II, ambos da Constituição Federal.

Encontra fundamento também na proteção e defesa das crianças e adolescentes, sujeitos dotados de condição peculiar e aos quais o ordenamento jurídico determina que seja conferida especial atenção. Neste sentido, por exemplo, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) prevê o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos das crianças, dentre os quais são enumerados o direito à vida, à saúde e à alimentação, direitos estes que guardam relação com o objeto da propositura. Seguindo essa mesma linha, o art. 7º, parágrafo único de nossa Lei Orgânica estabelece que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Nesse aspecto, oportuno registrar a aprovação da Lei 13.987, de 07 de abril de 2020 que alterou a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Cumpra observar ainda que a partir do dia 30 de julho de 2020 a Prefeitura de São Paulo passou a disponibilizar o cartão-merenda cujo recurso deverá ser utilizado exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios, voltado a garantir a alimentação dos estudantes regularmente matriculados na Rede Municipal de Educação.

Verifica-se assim que a propositura se coaduna com as ações práticas já implantadas para garantir a continuidade da fruição do direito à alimentação dos estudantes nesse período.

De se observar ainda que o fato de tal medida já ter sido implantada concretamente pelo Executivo, ou de as escolas estarem atualmente abertas, não obstaculiza o prosseguimento da proposta que pretende conferir uma segurança ainda maior à fruição desse tão importante direito, conferindo-lhe força legal.

A aprovação da proposta depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0290/2020.

Dispõe sobre a garantia do direito à alimentação escolar aos alunos da rede pública municipal de ensino em caso de suspensão das aulas presenciais por força da situação emergencial causada pela pandemia de COVID-19, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica assegurada a continuidade do recebimento da alimentação escolar regular aos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino, mesmo na hipótese de suspensão das aulas presenciais por força da situação emergencial causada pandemia de COVID-19.

Parágrafo único. O fornecimento da alimentação escolar de que trata o caput deste artigo será feito mediante a concessão de auxílio-refeição ou de auxílio-alimentação, ou ainda mediante a entrega em domicílio de cesta básica ou qualquer outra forma de substituição da alimentação escolar, em valor correspondente ao da alimentação escolar regular.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 30/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PSL) - Relator

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/07/2021, p. 97

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