



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 370/2021

A autoria da proposição é do Nobre Vereador Péricles Régis Mendonça de Lima.

Trata-se de Projeto de Lei que "*Dispõe sobre a política municipal de proteção integral as pessoas com doença celíaca*".

**De plano, destaca-se que este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso ordenamento jurídico, com ressalvas**, com base nos fundamentos que se seguem:

Este PL estabelece proteção à saúde dos indivíduos que possuem doença celíaca.

No **aspecto formal**, de modo geral, nota-se que **a instituição de campanha não é matéria de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo**, visto que **não há ato de ingerência concreta nas atribuições dos órgãos ligados à Prefeitura**, não havendo que se falar em violação à Separação de Poderes:

#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispoendo sobre a **criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência.** Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. **Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes.**

Ação improcedente.

[SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de SP. Órgão Especial. Adin nº 2086116-14.2019.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Julgado em 07 de agosto de 2019].

Da mesma forma, **a instituição de datas comemorativas ou de celebração no calendário oficial, não são matérias de iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Executivo**, visto que não há qualquer ato de ingerência concreta nas atribuições dos órgãos ligados à Prefeitura, não havendo que se falar em violação à Separação de Poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 2º da Lei municipal nº 3.761/2017, de 12 de julho de 2017, de **iniciativa parlamentar, que determina a inclusão do "DIA DO PASTOR EVANGÉLICO" no calendário oficial do Município de Lorena. Matéria de interesse local,**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

não inserida entre aquelas de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Mera criação de data comemorativa, sem o estabelecimento de obrigações à Administração Pública municipal. Não configurada violação ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e ao artigo 24, § 2º, da Carta bandeirante. Precedentes deste Egrégio Órgão Especial. Improcedência. [SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de SP. Órgão Especial. Adin nº 2180438-94.2017.8.26.0000. Rel. Des. Geraldo Wohlers. Julgado em 09 de agosto de 2018].

No **aspecto material**, a proposição consiste em norma dotada do mínimo de efetividade para estimular o Poder Público a incentivar ações preventivas sobre a saúde. Diz a LOM:

**Art. 33. Cabe à Câmara Municipal**, com a sanção do Prefeito, **legislar** sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere:

**I – assuntos de interesse local**, inclusive **suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente** no que diz respeito:

**a) à saúde**, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

**Art. 132. São atribuições do Município**, no âmbito do Sistema Único de Saúde:

[...]

**IV – planejar, normatizar, gerir, executar, controlar e avaliar as ações de serviço de saúde do Município**, especialmente, referentes à:

[...]

**VI - executar a política de insumos e equipamentos para a saúde;**

No mesmo sentido, normas programáticas preveem na Constituição Federal:

**Art. 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;

[...]

**Art. 30. Compete aos Municípios:** [...]

**VII - prestar**, com a **cooperação técnica e financeira** da União e do Estado, **serviços de atendimento à saúde** da população; (g.n.)

|A **saúde**, enquanto direito social reconhecido no art. 6º e 196, da Constituição Federal, impõe a **obrigatoriedade da atuação estatal**, tido pela doutrina como direito fundamental de segunda dimensão, que exige do Poder Público ações positivas, prestacionais, por meio de **políticas sociais que visem a redução do risco de doenças** e melhoria na qualidade de vida:

**Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido** mediante **políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.** (g.n.)

Na doutrina:



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado (art. 197).

(LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016. Versão eletrônica, p. 1389/1390) (g.n.).

No entanto, **faz-se ressalva ao parágrafo único, do art. 3º**; os **capítulos II e III**, que tratam de estabelecimentos de saúde e educação, **no que diz respeito aos órgãos públicos**, especialmente os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 16 e 17; **o capítulo IV, e art. 26 do PL 370**:

### PL 370/2021

Art. 3º (...)

**Parágrafo único. O Poder Público Municipal poderá promover as seguintes ações** para proteção das pessoas com doença celíaca:

**I – estudo** de posturas que protejam as pessoas celíacas;

**II - promoção de ações** e campanhas visando ao esclarecimento das características, dos sintomas e do tratamento da doença celíaca;

**III - elaboração de material** explicativo sobre a doença celíaca e sobre os cuidados necessários para a correta adesão à dieta;

**IV – orientação** sobre o correto preparo dos alimentos distribuídos às famílias de pessoas portadoras de doença celíaca;

**V - promoção de cursos** de preparação de alimentos isentos de glúten e de reeducação alimentar para pessoas portadoras de doença celíaca e suas famílias;

**VI - incentivo** à pesquisa da doença celíaca;

**VII - criação** de cadastro quantitativo para apurar a incidência da doença celíaca no Município de Sorocaba;

**VIII - promoção** de processos contínuos de capacitação dos profissionais que atuam no sistema público de saúde, em todas as áreas, para o atendimento da pessoa com doença celíaca;

**IX – divulgação** das normas federais e estaduais que tratam do tema e devem ser cumpridas no município para facilitar a integral proteção das pessoas com doença celíaca;

**X - apoio multidisciplinar** pós-diagnóstico.

### **Capítulo II**

#### **Dos cuidados nos hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde**

**Art. 5º** Os **hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde devem** elaborar protocolos de qualidade com o objetivo de garantir a elaboração ou recebimento de refeições compostas por alimentos isentos de glúten, aptos ao consumo por pessoas portadoras de doença celíaca, garantindo-lhes o direito a uma internação segura.

**Parágrafo único.** Os protocolos deverão ser elaborados por um nutricionista legalmente habilitado que ficará responsável pelo monitorando e ajustes dos processos estabelecidos, bem como pelos funcionários que manipulam os alimentos.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**Art. 6º** Os hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde que preparam as refeições para seus pacientes devem criar mecanismos que garantam a disponibilização de refeições isentas de glúten, desde o pré-preparo até a entrega, devendo os manipuladores, no mínimo:

**I** – utilizar produtos que preservem a integridade da embalagem;

**II** - analisar os rótulos ou fichas técnicas dos produtos utilizados no preparo das refeições para verificar a inexistência de glúten;

**III** – utilizar uma cozinha exclusiva na elaboração das refeições, com estrutura, superfícies, utensílios e equipamentos livres de glúten.

**Art. 7º** Os hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde que optarem por comprar as refeições de fornecedores externos deverão garantir que estejam aptas ao consumo pelos pacientes celíacos, devendo os manipuladores, no mínimo:

**I** – verificar a inviolabilidade dos lacres nas embalagens das refeições;

**II** – verificar o prazo de validade das refeições para consumo;

**III** – acondicionar as refeições recebidas em ambiente exclusivo até a entrega para o paciente.

**Parágrafo único.** Caberá aos hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde a obrigação de avaliar fornecedores, definindo processos de seleção, aprovação e monitoramento dos produtos adquiridos, respondendo solidariamente por eventuais danos sofridos pelos pacientes.

**Art. 8º** Independente do modelo adotado pelos hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde as refeições devem sempre:

**I** – aplicar as boas práticas de manipulação que impeça a contaminação cruzada entre os vários gêneros de alimentos;

**II** - projetar e implementar práticas de higiene para todo o pessoal;

**III** – utilizar aventais, toucas e luvas para uso exclusivo desta atividade;

**IV** – adotar medidas preventivas e controle durante todo o processo de manipulação ou fabricação

**V** - ser entregue quente aos pacientes e, quando necessário, ser aquecida em ambiente propício e exclusivo para dietas de pessoas celíacas evitando a contaminação cruzada;

**VI** – ser consumida utilizando-se recipientes e utensílios descartáveis;

**VII** - ser descartada imediatamente após a refeição.

**VIII** - restringir o movimento de pessoal entre áreas onde são manipulados alimentos com e sem glúten.

**Parágrafo único.** Considera-se contaminação cruzada a transferência de contaminantes biológicos, como microrganismos patogênicos, entre alimentos, superfícies e materiais de produção.

**Art. 9º** Os hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde deverão constantemente planejar, organizar e avaliar o desempenho de todas as pessoas envolvidas na alimentação dos pacientes internados, devendo proceder capacitações e treinamentos periódicos.

(...)

**Art. 11.** Os hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde impossibilitados de oferecerem refeições isentas de glúten deverão se comunicar imediatamente com o paciente ou se responsável para acordarem uma solução que não agrave a saúde do celíaco.

**Parágrafo único.** Os hospitais e estabelecimentos de interesse à saúde deverão permitir o fornecimento de alimentos industrializados a pacientes internados desde que estejam em embalagens intactas, no período de validade e devidamente rotulados como "não contém glúten".

### Capítulo III

#### Dos cuidados nas escolas

(...)



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**Art. 13.** A escola pública que oferecer alimentação escolar será obrigada a respeitar as restrições nutricionais dos alunos com doença celíaca, disponibilizando um cardápio diferenciado isento de glúten, devidamente elaborado e supervisionado pelo nutricionista.

**Parágrafo único.** A direção da escola pública deverá determinar que os responsáveis pela elaboração das refeições procedam os mesmos cuidados com a manipulação dos alimentos estabelecidos no Capítulo II, salvo aqueles incompatíveis com a atividade escolar.

(...)

**Art. 16.** Por ocasião das festas e confraternizações a direção da escola deverá informar antecipadamente os responsáveis pelo aluno com doença celíaca para que estes providenciem alimentos similares aos servidos no evento sem glúten, garantindo a socialização deste aluno com a devida proteção a sua saúde.

**Art. 17.** Havendo na classe um único aluno com doença celíaca, a direção da escola deverá tomar os devidos cuidados para garantir o controle de traços de glúten nas atividades escolares, deixando de usar materiais que contenha esse elemento como massas de modelar, tintas, giz de lousa, cola líquida, balões e luvas de látex.

(...)

### Capítulo IV Do Selo Sem Glúten

**Art. 20.** Institui o “Selo Sem Glúten” no âmbito do município de Sorocaba, a ser conferido aos estabelecimentos que ofereçam ou comercializem alimentos e refeições isentos de glúten.

**Parágrafo Único.** O estabelecimento deverá utilizar uma cozinha exclusiva na elaboração das refeições, com estrutura, superfícies, utensílios e equipamentos livres de glúten, bem como aplicar as boas práticas de manipulação que impeça a contaminação cruzada entre os vários gêneros de alimentos.

**Art. 21.** A emissão do Certificado e do Selo ficará condicionada à inspeção e análise dos estabelecimentos, mediante prévio laudo que ateste a condição afirmada e exigida na presente Lei, com prazo de validade de 2 (dois) anos.

**Art. 22.** O Selo deverá ser preferencialmente padronizado pelo Poder Executivo com destaque para os dizeres “sem glúten”, podendo ser divulgado pelo estabelecimento ao consumidor da forma que melhor lhe convir, sendo obrigatória a divulgação da data de vencimento do selo.

(...)

**Art. 26.** Com o objetivo de conscientizar sobre a importância de proteção integral da saúde das pessoas com doença celíaca o Poder Público Municipal deverá planejar ações contínuas para divulgar a presente lei.

Tais dispositivos impõem medidas concretas, ainda que autorizativas ao Poder Executivo (escolas e estabelecimentos de saúde), violando a Separação de Poderes, sendo que **a Secretaria Jurídica desta Casa tem se manifestado rotineiramente pela inconstitucionalidade de tais dispositivos.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Apenas em 2021, como exemplos: PLs: 02/2021, 11/2021, 22/2021, 23/2021, 27/2021, 29/2021, 30/2021, 40/2021, 50/2021, 73/2021, 99/2021, 102/2021, 108/2021, 177/2021, 198/2021, 201/2021, 208/2021, 211/2021, 212/2021, 214/2021, 224, 284/2021, 318/2021, 342/2021, 356 e 365/2021.

**No que diz respeito à criação de Selo (Capítulo IV)**, via iniciativa parlamentar, a ser concedido pelo Poder Executivo, viola a Separação de Poderes, vide pareceres nos PLs 54/2016, 248/2017, 281/2018, 373/2019, 37/2021, 38/2021 e 201/2021

Da mesma forma, salienta-se que **o parágrafo único, do art. 23, do PL**, trata da **destinação dos valores arrecadados com a multa**, sendo que, no direito financeiro, as multas são tidas como **receitas derivadas** (compulsórias, de natureza jurídica de direito público)<sup>1</sup>, razão pela qual, **a partir do momento em que adentram a esfera jurídica patrimonial do Município, elas perdem referência com a origem do recurso**, passando a pertencer ao todo e único patrimônio municipal.

Desta forma, **não pode o parlamentar, determinar a alocação daquele recurso específico**, oriundo da penalidade administrativa em questão, sob pena de ato de gestão concreto, violando tanto a reserva de iniciativa, quanto as regras de direito financeiro:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 6.583/2019, do Município de Sertãozinho e de iniciativa parlamentar, que "estabelece percentual mínimo dos recursos advindos das multas de trânsito que deverão ser investidos para assegurar a mobilidade e acesso das pessoas com deficiência no município de sertãozinho e dá outras providências". Norma que estabelece hipóteses de destinação de valores arrecadados com multas de trânsito que não se harmonizam com a Lei federal nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro). Competência privativa da União para legislar sobre trânsito. Afronta ao artigo 22, inciso XI, da Lei Maior, bem como ao artigo 144, do Supremo Pacto deste Estado-membro. Violação à separação de poderes também caracterizada. **Destinação de recursos públicos e gestão de políticas públicas são temas cuja iniciativa legislativa é do chefe do Poder Executivo local, nos termos dos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual.** Ação precedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2229708-19.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2020; Data de Registro: 26/02/2020)

<sup>1</sup> CASTRO, Aldemario Araújo. Receita Pública. Capítulo 04. Brasília-DF. Disponível em <<http://www.aldemario.adv.br/financeiro/c4.htm>>. Acesso em 28 de set. de 2021.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Por último, no que diz respeito à melhor técnica-legislativa, nota-se que **está incorreta a numeração dos Capítulos**, recomendando-se à **Comissão de Redação que efetue a adequação** quando da eventual elaboração da Redação Final.

Sublinha-se que a eventual aprovação desta Proposição dependerá do voto favorável da **maioria simples dos membros**, conforme o art. 162 do Regimento Interno.

Ante o exposto, **nada a opor** sob o aspecto legal, **exceto: parágrafo único, do art. 3º**; os **capítulos II e III**, (no que diz respeito aos hospitais e escolas públicas), especialmente os **arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 16 e 17**; **o capítulo IV** (imposição de concessão de Selo, ao Poder Executivo); **parágrafo único, do art. 23** (destinação da multa), e o **art. 26 do PL 370**.

É o parecer.

Sorocaba, 28 de setembro de 2021.

LUCAS DALMAZO DOMINGUES  
Diretor de Divisão de Assuntos Jurídicos

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES  
Secretária Jurídica