



Parecer n.º 326/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 137/2019 que “Dispõe sobre a conscientização acerca da doença celíaca nas Escolas do Estado de Mato Grosso”.

Autor: Deputado Guilherme Maluf

Relator: Deputado

Luís Roberto Sobral

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/02/2019, sendo colocada em segunda pauta no dia 29/05/2019, tendo seu devido cumprimento no dia 11/06/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 13/06/2019, tendo a esta aportada na mesma data, tudo conforme as fls.02/11v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 137/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf, conforme ementa acima. No âmbito desta comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ou substitutivo.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura dispõe sobre a conscientização acerca da doença celíaca nas Escolas do Estado de Mato Grosso.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

“A presente propositura visa dispor sobre a conscientização sobre a Doença Celíaca nas Escolas do Estado de Mato Grosso.

A ideia que originou esta propositura chegou até nosso conhecimento, por meio da senhora Silvia Cavalcante Jecév, presidente da Associação dos Celíacos de Mato Grosso. Silvia é mãe de Emanuel, de cinco anos, e há três descobriu que o filho possui doença celíaca – intolerância permanente ao glúten - e alergia a múltiplos alimentos. A doença celíaca - DC, é uma doença autoimune caracterizada pela intolerância permanente ao glúten, proteína presente no trigo, centeio, aveia, cevada, malte e nos cereais, amplamente utilizados na composição de alimentos, medicamentos, bebidas e cosméticos.

A doença possui como única forma de tratamento o controle rigoroso da ingestão alimentar, com a exclusão do glúten da dieta. A DC é cosmopolita e afeta pessoas de todas as classes sociais, etnias e idade, podendo associar-se a uma variedade de doenças crônicas mais comuns como anemias, diabetes, osteoporose, linfomas, doenças neurológicas e síndrome de down.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 13
Rub. 15

A doença é pouco conhecida no Brasil, apesar de ser considerada, mundialmente, como um problema de saúde pública, face à alta prevalência, à frequente associação à morbidade variável e não específica e à probabilidade aumentada de aparecimento de complicações graves a longo prazo (Riccardo Pratesi; Lenora Gandolfi, 2005).

No Brasil, a Federação Nacional das Associações de Celiacos do Brasil – FENALCEBRA e suas filiadas realizam um importante trabalho de divulgação da doença para a comunidade científica, área de saúde, gestores públicos e sociedade em geral, enfatizando a importância do diagnóstico precoce, e o fato de que as pessoas podem ter uma vida normal com uma dieta adequada e segura.

A FENALCEBRA incorporou em seu calendário de ações o dia do celiaco no terceiro domingo do mês de maio, data que também adotei na presente proposição. O presente projeto decorreu do conhecimento dos números da doença no Brasil, divulgado pela FENALCEBRA, que estima que um em cada 400 brasileiros seja celiaco e que de cada oito pessoas portadores da doença, apenas uma tem o diagnóstico.

No Brasil, como o direito à saúde é um dever constitucional do Estado, incumbe ao Estado a realização de políticas públicas que visem, no caso específico do celiaco, a divulgação de informações sobre a importância da alimentação adequada, fiscalizando atividades, produtos e serviços relacionados direta ou indiretamente à DC.

A garantia de uma dieta saudável exigiu a rotulagem de alimentos, tanto que em 1992 foi sancionada a Lei nº 8.543, determinando a obrigatoriedade da informação da presença de glúten nos rótulos das embalagens dos alimentos.

Posteriormente, a Lei nº 10.674, de 2003, estabeleceu a uniformidade na rotulagem dos alimentos, determinando que todos os alimentos devem apresentar a inscrição: “contém glúten” ou “não contém glúten”. No Estado de Mato Grosso, a Lei nº 10.611, de 16 de outubro de 2017, de nossa autoria, torna obrigatório o fornecimento de alimentação especial, na merenda escolar, adaptada para alunos com restrições alimentares em todas as escolas da rede estadual de ensino no estado.

Finalmente, é importante destacar que a iniciativa legislativa em apreço, sob o ponto de vista jurídico, se afeiçoa ao inciso XII do artigo 24, da Constituição Federal de 1988, que outorga aos Estados-Membros legislar, concorrentemente, sobre proteção e defesa da saúde.

Em consonância com o art. 39 da Constituição Estadual, a iniciativa de lei que verse sobre a matéria de que trata o projeto em tela é permitida a parlamentar.”

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Saúde, Previdência, e Assistência Social, a qual exarou parecer favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 28/05/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 14
Rub. 10

II - Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei dispõe sobre a conscientização acerca da doença celíaca nas Escolas do Mato Grosso, obrigando que as escolas da rede pública e particular de oferecerem cursos de capacitação sobre a doença celíaca aos seus funcionários, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a conscientização acerca da doença celíaca nas Escolas do Estado de Mato Grosso.

Art. 2º Ficam as escolas da rede pública e particular do Estado de Mato Grosso obrigadas a oferecerem cursos de capacitação sobre a doença celíaca aos seus funcionários.

Segundo a Constituição Federal é dever do estado assegurar à saúde dos cidadãos, bem como desenvolver políticas públicas de proteção e desenvolvimento das crianças, conforme os artigos 6º, 196 e 227:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

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.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

Logo, dentro do direito social à educação, encontra-se o direito à alimentação como programa suplementar.

Assim, a propositura versa sobre temática de educação e proteção e defesa da saúde, sendo da competência legislativa concorrente dos Estados, nos termos do artigo 24, inciso IX e XII, da Constituição Federal:



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 35
Rub. As

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Destaca-se entre as normas gerais à Lei 10.674 de 16 de maio de 2003, que obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca.

Outrossim, a União no âmbito de sua competência, editou a Lei Federal n.º 11.947, de 16 de Junho de 2009, sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, prevendo o emprego de alimentação saudável, atenção nutricional individualizada em virtude de condição específica e que compete aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas jurisdições administrativas de garantir a oferta de alimentação escolar de acordo com as necessidades nutricionais dos alunos. Vejamos:

Art. 2ª São diretrizes da alimentação escolar:

(...)

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 16
Rub. A

§ 1º Para efeito desta Lei, gêneros alimentícios básicos são aqueles indispensáveis à promoção de uma alimentação saudável, observada a regulamentação aplicável. (Renumerado do parágrafo único Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014)

§ 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento. (Incluído pela Lei nº 12.982, de 2014).

Art. 17. Competem aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, as seguintes atribuições, conforme disposto no § 1º do art. 211 da Constituição Federal:

I - garantir que a oferta da alimentação escolar se dê em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos, durante o período letivo, observando as diretrizes estabelecidas nesta Lei, bem como o disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição Federal:

Não obstante, seja tema de competência legislativa concorrente dos Estados, conforme dispõe o artigo 24, inciso IX e XII da Constituição federal, denota-se que a propositura claramente dá atribuição ao Poder Executivo Estadual, pois articula novas ações, que deverão ser realizadas por órgão do Poder Executivo, logo de iniciativa privativa do Poder Executivo, conforme dispõe o parágrafo único, alínea "d", artigo 39, da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica em reconhecer a inconstitucionalidade de projetos de lei que impliquem criação de novas atribuições ao Poder Executivo:

"Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI 10.893/2001, DO ESTADO DE SÃO PAULO. IMPLANTAÇÃO DE PROGRAMA ESTADUAL DE SAÚDE VOCAL EM BENEFÍCIO DE PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO. ALTERAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. NORMAS DE APLICAÇÃO OBRIGATÓRIA AOS ESTADOS-MEMBROS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA. 1. Ao instituir programa de atenção especial à saúde de professores da rede pública local, a Lei 10.893/01 cuidou de instituir um benefício funcional, alterando o regime jurídico desses servidores, além de criar atribuições e responsabilidades para Secretarias



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Estaduais. 2. Ao assim dispor, por iniciativa parlamentar, a lei estadual entrou em contravenção com regras de reserva de iniciativa constantes do art. 61, II, alíneas "c" e "e", da CF, que, segundo ampla cadeia de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, são de observância obrigatória pelas Constituições Estaduais. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 4211, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 21-03-2016 PUBLIC 22-03-2016) Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 821, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11-2015 PUBLIC 26-11-2015)." (grifos nossos)

Além disso, a proposta acaba gerando despesas, pois será necessário, equipe para capacitação dos funcionários responsáveis pelo cardápio, à criação de cartazes informativos, e também a instituição de um cadastro para apurar a incidência da doença em todas as escolas, ações que ocasionam o dispêndio de recursos financeiros, razão pela qual devem obedecer ao disposto no artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que prevê que toda criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental deve ter análise do impacto financeiro.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, se faz necessário o estudo de impacto orçamentário-financeiro, conforme determina o art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
 Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
 Núcleo CCJR
 Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
 Fls. 38
 Rub. As

Assim, embora louvável a proposta, a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência privativa do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

Desta forma, em que pese à relevância da matéria, a proposta fere normas constitucionais, por vício de iniciativa.

É o parecer.

III - Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 137/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf.

Sala das Comissões, em 05 de 05 de 2020.

IV - Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 137/2019 - Parecer n.º 326/2020
Reunião da Comissão em 05 / 05 / 2020
Presidente: Deputado DR Eugênio
Relator: Deputado Juciano Cabral

Voto Relator
 Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 137/2019, de autoria do Deputado Guilherme Maluf.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	

Certifico que na 20ª reunião extraordinária através do SDR, por via videoconferência, o Deputado Kuku Dal José votou SIM ao parecer do relator, e o Deputado Dr. Eugênio votou NÃO ao parecer do relator. Ausente os Deputados Juciano Dal Bosco e Sebastião Rezende. Chg 05/05/2020