**PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº \_\_\_\_\_\_\_ DE 2019**

**Autoria: DEPUTADO DR. YGLÉSIO E DEMAIS SIGNATÁRIOS**

(art. 41, I Constituição do Estado do Maranhão)

***ALTERA O ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO MARANHÃO, INTRODUZINDO ARTIGOS QUE CRIAM O FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À OBESIDADE.***

**Art. 1º -** A Constituição Estadual, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é acrescida dos seguintes artigos:

*“****Art. 66****. Fica instituído, para vigorar até o ano de 2030, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo Estadual de Combate à Obesidade, a ser regulamentado por meio de lei complementar, com o objetivo de proporcionar recursos financeiros para as ações preventivas e curativas da obesidade e comorbidades no Estado do Maranhão.*

***§1º.*** *O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de acompanhamento que contará com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei complementar.*

***§2º****. O Fundo será gerido pela Secretaria Estadual de Saúde, ou o que lhe venha a substituir.*

***§3º****. Os recursos do Fundo poderão ser aplicados em ações e políticas públicas de vigilância alimentar e nutricional, campanhas de promoção da alimentação saudável, cuidado integral, regulação e controle de alimentos; bem como custeio de serviços de nutrição, nutrologia, endocrinologia, e cirurgia bariátrica.*

***§4º.*** *O Poder Executivo publicará demonstrativo bimestral da execução orçamentária, discriminando as fontes e aplicação dos recursos do Fundo.*

***Art. 67****. O Fundo Estadual de Combate à Obesidade será constituído com recursos provenientes de:*

***I*** *– a parcela do produto da arrecadação correspondente a 5% (cinco por cento) da receita bruta do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços – ICMS – relacionados a alimentos hipercalóricos, incidentes sobre hambúrgueres, hot-dogs, salgados fritos, pudins, embutidos, biscoitos e bolachas, bolos, tortas, pizzas, massas congeladas, sorvetes, sucos industrializados, bebidas lácteas adoçadas, chocolates, confeitos, macarrão instantâneo, salgados de milho, molhos industrializados, gelatinas, salgados chips e balas;*

***II*** *– receitas decorrentes da aplicação de seus recursos;*

***III*** *– doações espontâneas da iniciativa privada;*

***IV*** *– outros recursos que lhe venham a ser destinados.*

***Parágrafo único****. Aos recursos integrantes do Fundo de que trata este artigo não se aplica o disposto no art. 138, inciso IV, da Constituição do Estado do Maranhão, assim como qualquer desvinculação de recursos orçamentários.*

***Art. 68****. Os recursos do Fundo Combate à Obesidade são rotativos, não se revertendo os saldos do exercício financeiro aos cofres da fazenda estadual.”*

**Art. 2º -** Essa emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Assembleia Legislativa do Maranhão, em São Luís - MA, 27 de junho de 2019.

**DR. YGLÉSIO**

**DEPUTADO ESTADUAL**

**DEPUTADOS SIGNATÁRIOS**

mínimo 14 signatários - art. 41, I Constituição do Estado do Maranhão

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**JUSTIFICATIVA**

**1. DA PROBLEMÁTICA**

Pesquisas mostram que o hábito alimentar da população maranhense tem sido caracterizado pelo consumo aumentado de alimentos calóricos e as inadequações alimentares mais comuns são: o alto consumo de açúcar, gordura, sal e o baixo consumo de frutas, legumes e verduras. Esse perfil alimentar somado a outros hábitos como o consumo de *fast foods*, a substituição das principais refeições por lanches hipercalóricos e a omissão de algumas refeições importantes, como o café da manhã, está associado ao desenvolvimento de obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis como diabetes e hipertensão, por exemplo.

A obesidade é uma doença crônica, multifatorial, definida como excesso de gordura corporal. Sua etiologia pode estar relacionada a ingestão alimentar excessiva e pouco saudável, sedentarismo, fatores genéticos, metabólicos, socioculturais e psicossociais. A obesidade já é uma realidade para 18,9% dos brasileiros. Já o sobrepeso atinge mais da metade da população (54%). Em São Luís, a prevalência de excesso de peso na população adulta foi de 45,3% em 2012, os dados são da Pesquisa de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção de Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico (Vigitel, 2018).

Apesar das diferenças econômicas, os países, desenvolvidos ou não, vivem o mesmo problema da alta e crescente prevalência de excesso de peso. O número de obesos é maior nas áreas urbanas e está relacionado ao poder aquisitivo familiar. Quanto maior a renda, maior a prevalência de obesidade, mas esta é cada vez mais alta em mulheres de baixa renda e tende a se estabilizar ou até mesmo diminuir nas classes de renda mais elevada. A presença do excesso de peso na população menos favorecida pode ser explicada pela falta de orientação alimentar adequada, atividade física reduzida e pelo consumo de alimentos muito calóricos, como cereais, óleo e açúcar. Tais alimentos são mais baratos e fazem parte de hábitos alimentares tradicionalmente incorporados. O problema da obesidade cresce menos entre a população mais privilegiada porque ela tem maior acesso a informações sobre os prejuízos que a doença acarreta, a melhora dos hábitos alimentares e a prática de atividade física regular.

Estudos sobre aquisição domiciliar de alimentos utilizando dados de pesquisas de orçamentos familiares, realizadas no Brasil, mostram que, em média, alimentos ultraprocessados possuem maior densidade energética, maior teor de açúcar livre e menor teor de fibra que alimentos *in natura* ou minimamente processados, o que reduz a qualidade nutricional da dieta efetivamente consumida por indivíduos.

Os alimentos ultraprocessados são formulações industriais feitas inteiramente ou majoritariamente de substâncias extraídas de alimentos (óleos, gorduras, açúcar, amido, proteínas), derivadas de constituintes de alimentos (gorduras hidrogenadas, amido modificado) ou sintetizadas em laboratório com base em matérias orgânicas como petróleo e carvão (corantes, aromatizantes, realçadores de sabor e outros aditivos usados para dotar os produtos de propriedades sensoriais atraentes). Exemplos: pães de forma, pães para hambúrguer ou *hot dog*, pães doces e produtos panificados cujos ingredientes incluem substâncias como gordura vegetal hidrogenada, açúcar, amido, soro de leite, emulsificantes e outros aditivos, bolachas doces e salgadas, salgadinhos tipo *chips*, doces industrializados e guloseimas em geral (balas, sorvetes, chocolates), refrigerantes, sucos artificiais, bebidas lácteas adoçadas e aromatizadas, bebidas energéticas, molhos industrializados, margarina, embutidos, pratos industrializados prontos para aquecer, hambúrgueres, *hot dog*, *nuggets* de frango ou de peixe, barras de cereal.

Esses dados são importantes para as políticas de saúde e ações de planejamento e a implementação de programas preventivos e de tratamento da obesidade em nosso estado, facilitando assim, o controle do excesso de peso na população maranhense. Os alimentos calóricos mais consumidos no Maranhão são:

**1.** Bolos, tortas e biscoitos doces; **2.** Lanches do tipo *fast food* (hambúrguer e *cheeseburguer*, *hot dog*, salgados fritos e assados e semelhantes); **3.** Bebidas açucaradas (refrigerantes e sucos de frutas industrializados); **4.** Guloseimas (balas, confeitos, chocolates, gelatina, pudins e sorvetes); **5**. Bolachas salgadas e salgadinhos de milho e tipo *chips;* **6.** *E*mbutidos; **7.** Pratos prontos ou semiprontos (pizzas, pratos de massa ou de carne congelados, macarrão instantâneo e sopas em pó, *nuggets* de frango); **8.** Bebidas lácteas adoçadas; **9.** Molhos industrializados.

**2. DA PROPOSIÇÃO**

De acordo com Meirelles (1979, p. 133)[[1]](#footnote-1), os fundos orçamentários são reservas destinadas à aplicação determinada em lei, devendo ter receitas específicas, vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços e estar regulado por normas peculiares de aplicação, conforme esclarecem Machado Jr. e Costa Reis (2019, p. 129)[[2]](#footnote-2).

A criação de fundos é prevista indiretamente no art. 24, I da Constituição Federal, que aduz ser competência concorrente entre os entes a legislação sobre matéria financeira. O mesmo diploma normativo estabelece em seu art. 165, § 9º que cabe a lei complementar estabelecer as condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Na jurisprudência, a discussão sobre a criação dessas reservas orçamentárias é bastante polêmica, não há um claro posicionamento do Supremo Tribunal Federal (suas próprias decisões são conflitantes, o que gera grande insegurança jurídica), mas de acordo com Rezende (2017, p. 36)[[3]](#footnote-3), embora o tradicional posicionamento da Corte é no sentido de que há inconstitucionalidade formal na criação de fundos pelo Poder Legislativo, houve um progressivo afastamento desse entendimento nos últimos anos, desde que a criação seja realizada pela espécie normativa adequada.

Em assim sendo, não existe a possibilidade da criação de fundos pelo Poder Legislativo por meio de projetos de lei ordinária, pois nesse caso a inconstitucionalidade é chapada, mas por meio de proposta de emenda à Constituição não há qualquer óbice à criação de fundos orçamentários, como demonstra parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal[[4]](#footnote-4):

NA 2ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DA SENADORA SIMONE TEBET, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ, NOS SEGUINTES TERMOS: 1) **SÃO INCONSTITUCIONAIS, POR VÍCIO DE INICIATIVA, QUAISQUER PROJETOS DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE INSTITUAM FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS CUJOS RECURSOS SÃO GERIDOS E EMPREGADOS PELOS ÓRGÃOS DOS PODERES EXECUTIVO** OU JUDICIÁRIO, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO OU PELA DEFENSORIA-PÚBLICA DA UNIÃO; 2) A INICIATIVA LEGISLATIVA PARA A INSTITUIÇÃO DE FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS NO ÂMBITO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL CABE AOS MEMBROS OU COMISSÕES DAS RESPECTIVAS CASAS E 3) **NÃO HÁ RESERVA DE INICIATIVA ÀS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE INSTITUAM FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS, PODENDO SER APRESENTADAS, PELOS LEGITIMADOS PREVISTOS NO ART. 60, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PROPOSIÇÕES QUE CRIEM FUNDOS NO ÂMBITO DE QUALQUER DOS PODERES**.

É cediço que pareceres são meramente opinativos, não sendo dotados das forças vinculante da jurisprudência dos Tribunais Superiores ou imperativa da norma, mas os prolatados na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tem a peculiar característica de encerrarem, inclusive, a fase constitutiva do processo legislativo, caso sejam contrários às propostas sob sua análise. Por isso destaca-se a opinião da consultoria legislativa, que não está desamparada de outros elementos, uma vez que essa alternativa foi criada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em sede da ADI 5.296, que estabeleceu a inexistência de regra de reserva de iniciativa para as emendas à Constituição Federal, *in verbis*:

[...] 1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresso no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal.

Superada a discussão sobre a constitucionalidade de proposições dessa espécie, cumpre esclarecer que, de acordo com levantamento realizado pela Secretaria da Fazenda sobre o total arrecadado pelo Estado do Maranhão no ano de 2018, têm-se os seguintes números\*:

|  |  |
| --- | --- |
| **PRODUTO** | **ARRECADADO 2018** |
| REFRIGERANTE | **38.209.679,34** |
| HAMBURGUER, HOT DOG, SALGADO FRITO, PUDIM, NUGGET DE FRANGO | **11.512.891,53** |
| EMBUTIDOS | **9.303.483,32** |
| BISCOITO DOCE | **7.383.074,40** |
| BOLOS, TORTAS, PIZZAS, MASSAS CONGELADAS | **5.696.293,15** |
| SORVETE | **4.826.137,44** |
| SUCO INDUSTRIALIZADO, BEBIDA LACTEA ADOÇADA | **3.980.951,87** |
| CHOCOLATE, CONFEITOS | **3.595.875,54** |
| MACARRAO INSTANTANEO | **2.754.000,73** |
| BOLACHA SALGADA | **2.058.267,51** |
| SALGADO DE MILHO | **1.212.969,30** |
| MOLHO INDUSTRIALIZADO | **1.070.965,67** |
| GELATINA | **736.150,99** |
| SALGADO CHIPS | **556.738,80** |
| BALAS | **515.641,38** |
|  | **93.413.120,98** |

\*Dados referentes ao ano calendário de 2018

Calculando o valor possivelmente destinado ao fundo oriundo do ICMS arrecadado sobre esses alimentos hipercalóricos, em 2018 ter-se-ia 4.670.656,049 reais aplicados em ações voltadas a obesidade e comorbidades. *Ceteris paribus*, estima-se que o impacto orçamentário da criação desse fundo não causará prejuízos ao Estado do Maranhão, especialmente se se considerar que ações preventivas são mais eficientes e menos dispendiosas que as ações tratativas.

Ante o exposto, solicita-se, portanto, que esta Casa Legislativa atue pela aprovação deste Projeto de Emenda à Constituição. E por isto, contando com a colaboração e o entendimento dos Nobríssimos Pares, que votemos em favor da criação do Fundo Estadual de Combate à Obesidade, fortalecendo as ações de saúde em prol dos maranhenses.

**DR. YGLÉSIO**

**DEPUTADO ESTADUAL**

1. MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. Editora Revista dos Tribunais, 1979. [↑](#footnote-ref-1)
2. REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, José Teixeira Machado. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal** – 36ª ed. rev. atual. – Rio de Janeiro: IBAM, 2019 [↑](#footnote-ref-2)
3. REZENDE, R. M. de. **A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: reserva de iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e a criação de fundos orçamentários**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2017 (Texto para Discussão nº 231). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de abril de 2017. [↑](#footnote-ref-3)
4. BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **Parecer nº 2 de 2019 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania**. Relatoria da Senadora Simone Tebet. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2019. 10p. [↑](#footnote-ref-4)