



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0149/21.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Luana Alves e outros, que visa dispor sobre a instituição da Renda Solidária Paulistana, no âmbito do Município de São Paulo.

Segundo a propositura, a Renda Solidária Paulistana consistirá em benefício de complementação de renda no valor individual de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais), concedido aos maiores de dezoito anos desempregados ou trabalhadores que possuam renda per capita menor que 1/3 (um terço) do salário mínimo nacional.

O projeto ainda preconiza que referido benefício será majorado em 100% nas seguintes hipóteses: i. caso de grupo familiar composto por alguma pessoa com deficiência, independentemente da idade, exceto ao indivíduo que receba o benefício de prestação continuada; ii. caso de família monoparental; iii. às mulheres em situação de violência doméstica ou familiar, por meio de cadastro e recomendação técnica dos serviços municipais socioassistenciais.

A justificativa enfatiza que a ideia central da propositura é garantir a todos os milhões de moradores de São Paulo condições para se alimentar e viver com dignidade, reforçando que a pandemia colocou milhares de pessoas abaixo da linha da pobreza e sem condições de subsistência. Aduz ainda que o auxílio atualmente pago pela Prefeitura é insuficiente para fazer frente às necessidades da população da cidade.

Não obstante seus elevados propósitos, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Preliminarmente, é preciso consignar que a situação da pandemia de COVID-19 consiste em gigantesco desafio mundial que para ser enfrentado demandará grande esforço conjunto dos Poderes constituídos, das autoridades e da sociedade e certamente exigirá novas formas de atuação e adaptações em várias áreas.

Entretanto, na seara jurídica, em que pese a possibilidade de também se tornarem necessárias novas abordagens e regramentos transitórios para o momento de crise, os pilares do ordenamento jurídico, ou seja, suas normas estruturantes, não sofrem alterações, permanecendo a irradiar seus efeitos. Um dos principais exemplos de tal categoria de normas é o princípio constitucional da harmonia e independência entre os Poderes, que é afetado pelo projeto em análise, na medida em que o texto interfere em seara privativa do Poder Executivo.

Assim, ao determinar ao Executivo o pagamento desse auxílio emergencial denominado Renda Solidária Paulistana, cuida o projeto de ato concreto de administração, privativo do Sr.



Prefeito, bem como de norma atinente à organização administrativa, que, segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc.” (*Direito Administrativo Moderno*, 2ª ed., RT, pág. 31).

A Lei Orgânica do Município, pautada pela diretriz traçada na Constituição Federal, atribui ao Prefeito a competência para administrar o Município, tarefa que engloba a gestão dos serviços e bens públicos, conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

*...
II - exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;*

*...
Art. 70 - Compete ainda ao Prefeito:*

*...
VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;*

*...
XIV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;*

*...
Art. 111 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.”*

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

“Art. 37 - A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

*...
§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:*

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

*...
Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:*

...



XVI - propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;“

Assim, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (grifamos) (In “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24.)

Cabe observar ainda que ao estabelecer ação concreta a ser desempenhada pelo Executivo, a propositura interfere na análise de mérito reservada ao referido Poder, em relação à conveniência e oportunidade da medida, restando caracterizada ingerência indevida no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder



Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

Corroborando as assertivas acima, apenas a título ilustrativo, podemos citar o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em tema semelhante, ilustrado pelo aresto abaixo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Incisos I e III do artigo 2º, inciso I do artigo 5º, e inciso I do artigo 6º da Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6.330/2005 – Ofensa aos artigos 5º e 25, da Constituição Estadual. Procedência.

Já ao conceder liminar na presente ação, seu então relator, Desembargador Denner de Sá, apreciou com largueza a alegada inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo aqui referido.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Presidente Prudente, pela qual postula medida liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.330/2005, editada pelo Poder Legislativo do referido Município.

Há razoabilidade no direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato normativo, ao disciplinar o Programa Bolsa Creche fixou o auxílio pecuniário de cada criança, até 5 anos de idade, em R\$ 70,00, de acordo com o projeto remetido à Câmara pelo Prefeito, sendo certo que esta alterou tal projeto, aumentando a importância devida por cada criança para R\$ 120,00, violando os artigos 5º e 111, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades planejamento, organização e direção de serviços e obras da



Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição Malheiros, p. 575) Presente, pois, a inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa promulgada pela Presidência da Casa, julgam procedente a ação." ADI nº 137.629 0/5, Relator Desembargador Denser de Sá. (grifamos)

Sendo assim, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em