



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0003/24.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador João Ananias, que a autoriza o Poder Executivo a destinar unidades residenciais do Projeto COHAB a Servidores Municipais da Administração Direta.

De acordo com o projeto, o Poder Executivo poderá destinar percentual não inferior a 15% (quinze por cento) das unidades residenciais advindas dos projetos da COHAB oriundos de parcerias público privadas ou próprios para serem sorteados entre os servidores municipais da administração direta cujo padrão de vencimento não exceda o patamar de 3 (três) salários mínimos.

A justificativa relembra que o direito à moradia está relacionado com a dignidade da pessoa humana e registra que, infelizmente, cresce o rol de servidores municipais lançando mão de recursos habitacionais indignos da condição humana e de servidor da municipalidade, razão pela qual a medida proposta se faz necessária.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

O projeto em análise viola o princípio constitucional da isonomia ao criar um verdadeiro privilégio sem respaldo no ordenamento jurídico. Como é cediço a Constituição Federal, em seu art. 5º, "caput", declara que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza".

Há que se observar que o princípio da igualdade deve ser compreendido sob dois aspectos, o da igualdade na lei e o da igualdade perante a lei. A propósito deste tema, oportunas as lições de Francisco Campos, em "Direito Constitucional", Ed. Freitas Bastos, 1956, vol. II:

Assim, não poderá subsistir qualquer dúvida quanto ao destinatário da cláusula constitucional da igualdade perante a lei. O seu destinatário é, precisamente, o legislador e, em consequência, a legislação; por mais discricionários que possam ser os critérios da política legislativa, encontra no princípio da igualdade a primeira e mais fundamental de suas limitações.

Importante frisar que o tratamento discriminatório só é legitimado juridicamente em função de expressa disposição constitucional como, por exemplo, a que determina tratamento diferenciado para as pessoas com deficiência (art. 37, VIII, da CF), ou em virtude de pressupostos lógicos e objetivos que guardem pertinência com a desequiparação operada.



Dissertando sobre o assunto em "Conteúdo jurídico do princípio da igualdade", Celso Antonio Bandeira de Mello leciona:

"As discriminações são recebidas como compatíveis com a cláusula igualitária apenas e tão-somente quando existe um vínculo de correlação lógica entre a peculiaridade diferencial acolhida por residente no objeto, e a desigualdade de tratamento em função dela conferida, desde que tal correlação seja compatível com interesses prestigiados na Constituição.

(...)

O ponto nodular para exame da correção de uma regra em face do princípio isonômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator exigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele. Tem-se que investigar, de um lado, aquilo que é exigido em critério discriminatório e, de outro lado, se há justificativa racional para, à vista do traço desigualador adotado, atribuir o específico tratamento construído em função da desigualdade afirmada.

(...)

É agredida a igualdade quando o fator diferencial adotado para qualificar os atingidos pela regra não guarda relação de pertinência lógica com a inclusão ou exclusão no benefício deferido ou com a inserção ou arredamento do gravame imposto."

No caso submetido à apreciação desta Comissão, a qualidade de servidor público é o elemento tomado como critério distintivo. Não há qualquer nexo plausível entre tal atributo e a reserva de unidades residenciais advindas dos projetos da COHAB oriundos de parcerias público privadas ou próprios.

Se uma lei contemplasse esta situação, seria eivada de inconstitucionalidade, pois não há fundamento lógico que justifique o tratamento desigual.

Corroborando o entendimento ora exposto, registre-se, a título ilustrativo, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, adotado nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade que tinha por objeto lei que determinava a reserva de percentual de unidades habitacionais para servidores públicos nos projetos de habitação promovidos pelo município, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.098, de 8 de maio de 2015, do Município de Sorocaba, que "estabelece reserva de, no mínimo, 1% (um por cento) destinado aos Servidores Públicos no âmbito do Município de Sorocaba, para a aquisição de imóveis pelo 'Programa Minha Casa



Minha Vida' e demais projetos de habitação promovidos pelo município de Sorocaba, e dá outras providências". Vício de iniciativa. Não ocorrência. Matéria que não se insere nas hipóteses excepcionais de reserva de iniciativa. Violação da reserva de Administração, corolário do princípio da separação dos Poderes (art. 5º da Constituição do Estado). Não ocorrência. Lei que não dispõe sobre atividade própria do chefe do Executivo. **Ofensa ao princípio da igualdade caracterizado. Inconstitucionalidade. Privilégio legal que não guarda relação com o fator de discriminação adotado.** Modulação de efeitos. Declaração de inconstitucionalidade que não pode atingir eventual aquisição de imóveis com base na lei impugnada que tenha ocorrido antes prolação da decisão que concedeu a liminar. Ação julgada procedente, com modulação de efeitos (ADI nº 2130402-19.2015.8.26.0000, j. 27/01/16, destacamos)

Por fim, cumpre consignar que o fato do texto veicular autorização ao Executivo não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial consolidado.

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.
(extraído da página, <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>, acesso em 27/03/17, grifamos)



Neste sentido consolidou-se a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme destacado nos precedentes a seguir reproduzidos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.156, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "autoriza a implantação no município de Ourinhos do 'Programa Recomeçar a Viver', de apoio às pessoas portadoras de câncer e dá outras providências" – **Lei de origem parlamentar que estabelece obrigações e impõe tarefas típicas de administração atribuídas ao Poder Executivo, ao qual é constitucionalmente reservada a iniciativa legislativa, violando o princípio da separação de poderes** (arts. 5º, caput, §§ 1º e 2º, 47, II, XI, XIV e XIX, da Constituição Estadual (aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta e art. 29 da Constituição Federal) – Não bastasse, a lei impugnada cria despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, a que refere genericamente (art. 25, § único, da Constituição Estadual) – **Irrelevância de a lei parecer condicionar a implementação do programa à vontade do Poder Executivo porque, afinal, leis são editadas para impor condutas, iniciativas e ações** – **Inconstitucionalidade decretada.** Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000, j. 14/08/15, grifamos)

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".

(...)

(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. **AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.** (ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000, j. 08/08/18)



Cumpra observar ainda, que o Precedente Regimental nº 02/93, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.

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