



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 758/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0067/18.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a concessão de benefício de auxílio aluguel destinado às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Paulo, e dá outras providências.

De acordo com o projeto, para os efeitos de concessão do benefício, podem ser considerados vítimas de violência doméstica a mulher e/ou filhos, sujeitos a qualquer forma de violência, inclusive moral, que em razão disso sejam obrigados a buscar outra moradia.

Também prevê que a concessão só ocorrerá mediante provocação do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres - CPM, a quem incumbe dar início ao processo administrativo de concessão quando verificadas as condições que elenca.

O benefício poderá ser concedido pelo prazo máximo de 12 (doze) meses, prorrogável por igual período, observado o valor máximo apontado no projeto.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, inobstante o Município detenha competência legislativa para editar normas afetas aos serviços públicos locais, nos termos do inciso I do art. 30 da Carta Política.

Isso porque a instituição e organização do serviço público prestado pelo Poder Público municipal é matéria afeta à organização administrativa, conceito jurídico que "resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa" (in Manual de Direito Administrativo, José dos Santos Carvalho Filho, Ed. Atlas, 25ª ed., 2012, pág. 447).

Com efeito, incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a implantação de programas e a gestão, a organização e a execução dos serviços e das obras públicas municipais. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual lhe assegura o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o artigo 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (in Estudos e Pareceres de Direito Público, Ed. RT, 1984, pág. 24) 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."

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 6.137 DE 10 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE EQUOTERAPIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU COM MOBILIDADE REDUZIDA, BEM COMO OUTRAS NECESSIDADES ESPECÍFICAS - INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL - INVIABILIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO - OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, §2º, ITENS 2, 25, 47, INCISOS II E XIV, 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - PRECEDENTES PRETENSÃO PROCEDENTE." (grifamos)

(Adin nº 2005975-47.2015.8.26.0000, Rel. Francisco Casconi, julgada em 29/04/2015)

O projeto em apreço demandará uma série de atos concretos de administração, bem como a destinação de servidores especializados nos temas pertencentes aos quadros de servidores da Prefeitura Municipal para que os programas se tornem viáveis, o que implica em atuação relacionada à organização da estrutura e do funcionamento da Administração Municipal. No que tange à indevida interferência do Poder Legislativo na organização administrativa, matéria afeta exclusivamente ao Poder Executivo, já se posicionou o STF nos autos da ADI 2.840-5/ES:

(...) É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. (grifamos)

Ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo, o projeto viola o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e também na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 6º).

Ressalte-se que o projeto pretende criar auxílio aluguel para vítimas de violência, definidas como mulheres e seus respectivos filhos que tiverem sua integridade gravemente ameaçada. Entretanto, trata-se de medida que, apesar da reconhecida relevância, configura indevida ingerência do Legislativo nos serviços públicos, os quais são organizados, geridos e prestados pelo Poder Executivo. Observe-se, ainda, que o projeto não prevê quais recursos serão empenhados no cumprimento desse mister.

Ademais, o texto remete a atribuição discricionária ao Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres - CPM para iniciar o processo administrativo de requerimento do benefício, ou seja, para realizar triagem dos casos em que o auxílio se faz necessário.

Trata-se de ato administrativo e de natureza concreta, de iniciativa exclusiva do Executivo, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

A lei fustigada ao preceituar uma autorização ao Poder Executivo de instituir bolsas de estudo em ensino superior aos alunos economicamente carentes do Município de Ribeirão Preto, malgrado o valor social da referida disposição, interfere de modo claro na atuação concreta privativamente concebida ao Prefeito Municipal.

Por via oblíqua a Câmara Municipal está pretendendo governar e administrar por meio de lei ao estipular efeitos concretos de organização e administração da área da educação, inclusive impondo a formação de um Comitê, com definição de seus membros, entre eles, arrolando desde universitários indicados pelos diretórios ou centros acadêmicos das

faculdades de Ribeirão Preto até o Secretário Municipal de Educação. (ADI 148 906-0/5, julg. 19/12/07)

Há razoabilidade, in casu, do direito invocado, pois a lei 'autorizativa' examinada (f. 14), ao dispor sobre a direção de serviço da Municipalidade, tratou de tema que lhe afeta, na exata medida que incide acerca da aludida invasão competencial (...)

São, portanto, inconstitucionais, as leis autorizativas, como a que constitui o objeto da presente ação, por vício de iniciativa, ao usurpar a competência material do Poder Executivo, ferindo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (ADI 151.207-0/2-00, julg. 24/10/07)

Por fim, registre-se que, ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o projeto cria despesa obrigatória de caráter continuado e nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Pelo exposto, somos pela INCONSTITUCIONALIDADE, 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 23/05/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

André Santos - PRB

Caio Miranda Carneiro - PSB

Celso Jatene - PR - Relator

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

Fabio Riva - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/05/2018, p. 74

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br).