



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 937/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0194/20.**

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Fábio Riva, que "cria o programa emergencial de assistência imediata a pessoas sem renda devido à crise causada pela pandemia de coronavírus / covid19 e dispõe sobre a distribuição gratuita de cestas básicas e itens de higiene pessoal no município de São Paulo".

De acordo com o projeto, as pessoas sem renda, devido à paralisação de atividades causada pela pandemia de covid-19 terão direito a uma cesta com itens alimentares e de higiene pessoal básicos, cabendo ao Executivo regulamentar a forma de cadastro dos beneficiários do programa.

O projeto prevê que os supermercados, hipermercados, mercados, mercearias e distribuidores de alimentos, que participarem do programa disponibilizando produtos alimentares e de higiene pessoal básicos e montando as cestas básicas padrão para distribuição aos beneficiários do programa, farão jus a incentivos fiscais consistentes em redução de tributos (IPTU, ISS e taxas) e restituição tributária do ICMS, no próximo exercício fiscal, da parte destinada ao município; cabendo ao Executivo determinar em regulamento o valor da restituição tributária, considerando o valor e a quantidade dos itens disponibilizados aos beneficiários. O projeto estabelece, ainda, que os benefícios fiscais terão validade mínima de um ano e que poderão ser concomitantes a outros programas de incentivos seletivos.

A justificativa enfatiza que a alimentação possui o caráter de direito humano e social e que a proposta busca garanti-la a milhares de trabalhadores e suas famílias que no momento são afetados em razão da suspensão das atividades comerciais. Ressalta, ainda, que a dinâmica da iniciativa privada, onde estes itens já estão disponíveis, possibilita a rápida distribuição dos produtos, e, conseqüentemente, o rápido atendimento as pessoas sem renda e suas famílias, o que precisa ocorrer o quanto antes, já que a falta de alimentação causará diversos outros problemas, não só para os diretamente atingidos pela fome, como para toda a sociedade.

Sob o aspecto jurídico, o projeto 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.

O projeto encontra respaldo na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local prevista no art. 30, I, da Constituição Federal e no art. 13, I, da Lei Orgânica do Município, bem como na competência para legislar sobre matéria tributária, prevista no art. 30, III, da Constituição Federal e no art. 13, III, da Lei Orgânica do Município.

Pelo prisma formal, o projeto ampara-se no art. 37, caput, da Lei Orgânica da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos.

Note-se que de acordo com a atual jurisprudência é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Corroborando tal assertiva, mencionem-se a título de ilustração, os julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, abaixo transcritos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA(...). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). (...) (STF, ADI nº 5293, j. 08/11/17, grifamos)

Outrossim, não se pode deixar de consignar que as ações de amparo à população que em razão da pandemia se viu muitas vezes privada do exercício de seu trabalho e, conseqüentemente, dos meios de garantir o próprio sustento, são urgentes e vitais neste momento para que não se agrave ainda mais a crise no sistema de saúde pública.

Neste ponto o projeto encontra sólido fundamento em nossa Constituição Federal, pois, em última análise, tutela a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, verbis:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

...

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

...

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Também é sólida a disciplina prevista na Lei Orgânica do Município para amparar a população no que tange às necessárias medidas de assistência social a cargo do poder público, especialmente em situações de calamidade como a que se vivencia no momento:

Art. 2º - A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

...

VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

Art. 221 - A assistência social, política de seguridade social, que afiança proteção social como direito de cidadania de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal 8.742/93, deve ser garantida pelo município cabendo-lhe:

...

II - garantir políticas de proteção social não contributivas através de benefícios, serviços, programas e projetos que assegurem a todos os cidadãos mínimos de cidadania, além dos obtidos pela via do trabalho, mantendo sistema de vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais de pessoas e segmentos fragilizados e sem acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade;

III - regulamentar e prover recursos para manter o sistema não contributivo de transferência de renda através de benefícios a quem dele necessitar, tais como:

a) para complementação de renda pessoal e familiar;

b) apoio à família com crianças e adolescentes em risco pessoal e social;

c) complementação a programas e projetos sociais dirigidos a adolescentes, jovens, desempregados, população em situação de abandono e desabrigo;

d) benefícios em caráter eventual para situações de emergência como: decorrentes de calamidades públicas, morte familiar (auxílio-funeral) e necessidades circunstanciais consideradas de risco pessoal e social;

e) auxílio-natalidade para famílias mono e multinucleares em situação de risco;

e) auxílio-natalidade para famílias mono e multinucleares em situação de risco.

Outrossim, no que tange à matéria tributária, reitere-se, que é expressa a competência desta Casa para legislar, consoante se depreende do art. 30, III, da Constituição Federal e do art. 13, III, de nossa Lei Orgânica abaixo reproduzidos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

...

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

...

III - legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas;

E cabe registrar, ainda, que o Supremo Tribunal reconheceu que não há reserva de iniciativa em matéria tributária, podendo o processo legislativo iniciar-se a partir de impulso parlamentar, conforme tema 682 de repercussão geral:

Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedam renúncia fiscal.

Resta demonstrado, portanto, que o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, V, da Lei Orgânica do Município.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII e XVII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 16/09/2020.

João Jorge (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (DEM)

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT)

Rinaldi Digilio (PSL)

Rute Costa (PSDB) - Relatora

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/09/2020, p. 99

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