



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER CONJUNTO Nº 1739/2021 DAS COMISSÕES REUNIDAS DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA; DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER E DE FINANÇAS E ORÇAMENTO AO PROJETO DE LEI Nº 829/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Elaine do Quilombo Periférico, que cria a Política de Acompanhamento e Fiscalização Popular da Implementação do Plano de Ações da Década Internacional dos Afrodescendentes e a Comissão Especial de Representantes da Sociedade Civil para Acompanhamento da Década Internacional dos Afrodescendentes.

Nos termos do art. 1º do projeto, fica criada a Política de Acompanhamento e Fiscalização Popular da Implementação do Plano de Ações da Década Internacional dos Afrodescendentes com o intuito de garantir à população a participação e transparência na execução do plano de ações estabelecido pela Resolução 68/237 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

De acordo com a justificativa a propositura pretende impulsionar a implementação da Década dos Afrodescendentes no Município de São Paulo que tem como objetivo estabelecer um plano de ações para os Estados-Membros visando atuar sobre as questões mais prementes que assolam os afrodescendentes ao longo de todo o mundo.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, caput, da LOM.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo o que se daria, por exemplo, através da determinação

de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). Somente nessas hipóteses, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Quanto ao seu aspecto de fundo cumpre observar que a adoção das medidas e os objetivos previstos na presente proposição refletem um ambiente em que o princípio da igualdade passa a ser visto sob uma nova ótica, em que impera uma nova concepção que prima pela igualdade de chances ou oportunidades, prevalecendo a igualdade material ou substancial.

Bem ilustra esse contexto o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3330/DF:

Logo, somente é de ser reputado como válido o critério legal de diferenciação que siga na mesma direção axiológica da Constituição. Que seja uma confirmação ou uma lógica derivação das linhas mestras da Lex Máxima, que não pode conviver com antinomias normativas dentro de si mesma nem no interior do Ordenamento por ela fundado. E o fato é que toda a axiologia constitucional é tutelar de segmentos sociais brasileiros historicamente desfavorecidos, culturalmente sacrificados e até perseguidos. (disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi3330CB.pdf>, grifamos, acesso em 17/04/17)

Diante desse panorama, o Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a política de cotas étnico-raciais para seleção de estudantes da Universidade de Brasília (UnB). Por unanimidade, os ministros julgaram improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186.

O Ministro Cezar Peluso afirmou em seu voto que é fato histórico incontroverso o déficit educacional e cultural dos negros, em razão de barreiras institucionais de acesso às fontes da educação. Assim, concluiu que existe um dever, não apenas ético, mas também jurídico, da sociedade e do Estado perante tamanha desigualdade, à luz dos objetivos fundamentais da Constituição e da República, por conta do artigo 3º da Constituição Federal. Esse dispositivo preconiza uma sociedade solidária, a erradicação da situação de marginalidade e de desigualdade, além da promoção do bem de todos, sem preconceito de cor. (<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042>)

Sobre eventual iniciativa legislativa privativa cumpre registrar que o Órgão Especial do TJSP, fundamentado nas razões esposadas no julgamento da ADC 41 pelo E. STF, manifestou-se nos seguintes termos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.063/19, do Município de Poá, que dispõe sobre a reserva aos negros de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos

públicos para provimento de cargos efetivos e de empregos públicos, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Município. Vício de iniciativa. Não ocorrência. Oriunda de iniciativa parlamentar, a lei questionada na presente ação direta trata da instituição da política afirmativa de reserva de vagas baseada em critérios étnicos, dando concretude ao direito fundamental da igualdade, que possui aplicabilidade imediata. Inteligência do art. 5º, caput, e §1º, da CF. Diploma que decorre diretamente do ordenamento constitucional e, portanto, não se sujeita à regra de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 24, §2º, item 04, aplicável aos Municípios por força do art. 144, ambos da CE. Entendimento fixado no julgamento da ADC 41/DF, pelo STF. Precedente reafirmado em caso análogo ao presente, também julgado pela Suprema Corte. Ato normativo compatível com o ordenamento constitucional vigente. Improcedência do pedido. (ADI Nº 2088553-28.2019.8.26.0000, Órgão Especial do TJSP, Rel. Márcio Bartoli, j. 28.08.19). Destacamos.

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

Ante o exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Quanto ao mérito, as Comissões pertinentes entendem ser inegável o interesse público da proposta, razão pela qual se manifestam FAVORAVELMENTE.

Quanto aos aspectos financeiros, a Comissão de Finanças e Orçamento nada tem a opor, FAVORÁVEL, portanto, o parecer.

Sala das Comissões Reunidas, em 14/12/2021.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Ver. Alessandro Guedes (PT)

Ver. Faria de Sá (PP)

Ver. Gilberto Nascimento (PSC)

Ver. João Jorge (PSDB)

Ver. Rubinho Nunes (PSL)

Ver.^a Sandra Tadeu (DEM)

Ver. Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Ver. Thammy Miranda (PL)

Ver. Professor Toninho Vespoli (PSOL)

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ver. Daniel Annenberg (PSDB)

Ver.^a Edir Sales (PSD)

Ver.^a Erika Hilton (PSOL)

Ver. Gilson Barreto (PSDB)

Ver. Milton Ferreira (PODE)

COMISSÃO DE SAÚDE, PROMOÇÃO SOCIAL, TRABALHO E MULHER

Ver. Alfredinho (PT)

Ver. Fábio Riva (PSDB)

Ver. Felipe Becari (PSD)

Ver.^a Juliana Cardoso (PT)

Ver.^a Luana Alves (PSOL)

Ver. Rinaldi Digilio (PSL)

Ver. Xexéu Tripoli (PSDB)

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Ver. Delegado Palumbo (MDB)
Ver. Dr. Sidney Cruz (SOLIDARIEDADE)
Ver. Fernando Holiday (NOVO)
Ver. Isac Felix (PL)
Ver. Jair Tatto (PT)
Ver.^a Janaína Lima (NOVO)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 29/01/2022, p. 141

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.