



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1802/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0734/20.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Eduardo Suplicy, que cria a "Lei Mães de Maio" que estabelece um Programa de Enfrentamento aos impactos da violência estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio de atenção social, simbólica e de saúde.

De acordo com a propositura, o programa será coordenado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, contando com a participação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e da Secretaria Municipal de Saúde.

Dentre as diretrizes do programa, destaca-se: (I) respeito à dignidade da pessoa humana e valorização da vida e dos direitos da cidadania; (II) enfrentamento a violações de direitos humanos e priorização dos princípios da Justiça Restaurativa; (III) centralidade da dimensão racial no planejamento e execução das ações promovidas ao abrigo do Programa; (IV) atendimento humanizado e universalizado, e de forma integrada entre as diversas frentes previstas neste Programa; (V) responsabilidade do Poder Público pela transversalidade e articulação territorial das políticas e pela democratização do acesso a espaços e serviços públicos; (VI) integração dos esforços do Poder Público e da sociedade civil para elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas, priorizando a participação social na gestão do Programa; (VII) respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência; (VIII) a valorização de culturas populares e periféricas.

De acordo com a justificativa, muitos jovens, sobretudo negros e moradores das periferias, perdem suas vidas todos os anos em atos de violência praticados por agentes estatais. Especialmente relevantes para ilustrar a situação, ainda de nos termos descritos pelo autor, foram os eventos ocorridos em maio de 2006, quando cerca de 600 jovens foram mortos por forças de segurança do Estado de São Paulo, supostamente em retaliação aos atentados praticados pela facção criminosa PCC. Nesse contexto, o autor defende o projeto em defesa de uma sociedade mais justa, democrática e pacífica.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Com efeito, 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.

Para poder se desincumbir de tal função, deve o Poder Executivo estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

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.)

O projeto ao estabelecer ação concreta no sentido de que o Município deverá desenvolver políticas públicas para reduzir e mitigar os efeitos da violência estatal, adentra questões de mérito reservadas ao Poder Executivo, em relação à conveniência e oportunidade da medida.

Desta forma, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência 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).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que instituíram benefícios e auxílios em favor de determinados segmentos da população:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Lei n. 12.681, de 07 de março de 2017, do Município de São José do Rio Preto - Criação do "Programa de Aluguel Social para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar" - Lei de iniciativa parlamentar que invadiu as atribuições do Chefe do Poder Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes - Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, 2, 47, incisos II, XIV e XIX, a, da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade configurada - Ação julgada procedente. (ADI nº 2082901-98.2017.8.26.0000, j. 23/08/17, grifamos)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** - Lei Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município de Ilhabela - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento

indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecução da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19, grifamos)

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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública".

....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, 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 13/12/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Faria de Sá (PP) - Contrário

Gilberto Nascimento (PSC)  
João Jorge (PSDB)  
Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário  
Rubinho Nunes (PODE) - Relator  
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)  
Thammy Miranda (PL)

## **VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0734/20.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Eduardo Suplicy, que cria a "Lei Mães de Maio" que estabelece um Programa de Enfrentamento aos impactos da violência estatal aos familiares de vítimas e/ou sobreviventes por meio de atenção social, simbólica e de saúde.

De acordo com a propositura, o programa será coordenado pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, contando com a participação da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e da Secretaria Municipal de Saúde.

Dentre as diretrizes do programa, destaca-se: (I) respeito à dignidade da pessoa humana e valorização da vida e dos direitos da cidadania; (II) enfrentamento a violações de direitos humanos e priorização dos princípios da Justiça Restaurativa; (III) centralidade da dimensão racial no planejamento e execução das ações promovidas ao abrigo do Programa; (IV) atendimento humanizado e universalizado, e de forma integrada entre as diversas frentes previstas neste Programa; (V) responsabilidade do Poder Público pela transversalidade e articulação territorial das políticas e pela democratização do acesso a espaços e serviços públicos; (VI) integração dos esforços do Poder Público e da sociedade civil para elaboração, execução e monitoramento das políticas públicas, priorizando a participação social na gestão do Programa; (VII) respeito às condições sociais e diferenças de origem, raça, idade, nacionalidade, gênero, orientação sexual e religiosa, com atenção especial às pessoas com deficiência; (VIII) a valorização de culturas populares e periféricas.

De acordo com a justificativa, muitos jovens, sobretudo negros e moradores das periferias, perdem suas vidas todos os anos em atos de violência praticados por agentes estatais. Especialmente relevantes para ilustrar a situação, ainda de nos termos descritos pelo autor, foram os eventos ocorridos em maio de 2006, quando cerca de 600 jovens foram mortos por forças de segurança do Estado de São Paulo, supostamente em retaliação aos atentados praticados pela facção criminosa PCC. Nesse contexto, o autor defende o projeto em defesa de uma sociedade mais justa, democrática e pacífica.

Sob uma análise estritamente jurídica, o projeto possui condições de prosseguir em tramitação, conforme passa ser doravante exposto.

O projeto encontra fundamento na competência legislativa do Município para dispor sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, e no art. 13, I, da Lei Orgânica do Município.

O escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à promoção de direitos fundamentais de familiares de vítimas e sobreviventes de atos de violência praticados por agentes estatais. Possui amparo, portanto, na nossa Constituição Federal, que tutela a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores que constituem 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;

...

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.

Não é demais lembrar que os fundamentos e objetivos fundamentais da República transcritos supra foram positivados com o escopo de resgatar uma enorme dívida social do país com os menos favorecidos, conforme explica, por exemplo, José Murilo de Carvalho:

Mas as maiores dificuldades da área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial. O Brasil é hoje o oitavo país do mundo em termos de produto interno bruto. No entanto, em termos de renda per capita, é o 34º. Segundo relatório do Banco Mundial, era o país mais desigual do mundo em 1989, medida a desigualdade pelo índice de Gini. Em 1997, o índice permanecia inalterado (0,6). Pior ainda, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a desigualdade econômica cresceu ligeiramente entre 1990 e 1998. Na primeira data, os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional, na segunda, 11,2%. De outro lado, os 20% mais ricos tiveram sua parcela de renda aumentada de 62,8% para 63,8% no mesmo período.

(...)

A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria. (DE CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil. O longo caminho, 2001, pgs. 208/209)

Quanto à iniciativa parlamentar para deflagração do processo legislativo de proposições de tal natureza, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que, a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sejam fixadas diretrizes, ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas. Nesse sentido, os julgados abaixo transcritos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16 - negritos acrescentados)

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 - negritos e grifos acrescentados)

Assim, decorre a conclusão de o projeto possui compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, não havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Para ser aprovado o projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do artigos 41, inciso XI, e 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Assim, esta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronuncia PELA LEGALIDADE da propositura.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/12/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente - Contrário

Faria de Sá (PP) - Relator

Gilberto Nascimento (PSC) - Contrário

João Jorge (PSDB) - Contrário

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PODE) - Contrário

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Contrário

Thammy Miranda (PL) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 06/04/2022, p. 111

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