



Parecer jurídico 142/2023

Ementa: Projeto de Lei – “*Selo Reconstruindo Vidas*”– i) **Processo Legislativo** : Vício de Iniciativa - Ausência - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– *Constitucionalismo Fraterno* – *Sanções Premiais* - **Doutrina** – *Procedimentalismo Deliberativo* - *Construção coletiva* das decisões públicas fundamentais - *Competência Municipal* – Direitos Humanos e Fundamentais **3) CONCLUSÃO:** Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 40 -L/23, de lavra do íncrito e digníssimo vereador Antônio José Alves de Miranda “Toninho Barba” e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituído o “Selo Reconstruindo Vidas”, a ser conferido às empresas que aderirem às ações de auxílio à reconstrução de moradias, retirada de famílias residentes em áreas de risco, que estejam em situação de vulnerabilidade social, ou outras na área de habitação social no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º A concessão do “Selo Reconstruindo Vidas” far-se-á quando efetivamente comprovada a participação da empresa nas tarefas elencadas no **caput** do artigo 1º desta Lei.

Art. 3º O “Selo Reconstruindo Vidas” visa certificar as empresas e órgãos governamentais, que atuem em consonância com a legislação vigente, cumpram regularmente suas obrigações fiscais e pratiquem as responsabilidades sociais internas e externas.

§1º A responsabilidade social interna consiste no desenvolvimento de controles que beneficiem o quadro funcional da empresa.

§ 2º A responsabilidade social externa se refere à realização pela empresa de projetos de cunho social direcionados à comunidade em geral.

Art. 4º Para atingir a responsabilidade social interna, o candidato ao selo deverá apresentar os seguintes controles:

I - Educação:

- a) manter todos os dependentes de funcionários, com idade entre 6 e 14 anos, matriculados e frequentando o ensino regular;
- b) apresentar programa de escolarização para funcionários sem formação.

II - Saúde:

- a) manter controle pré-natal para funcionária;
- b) divulgar programa de incentivo ao aleitamento materno até 6 meses de idade;
- c) controlar carteira de vacinação para dependentes até 7 anos de idade;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

d) realizar pelo menos 1 (um) programa de prevenção e promoção de saúde.

III - Criança e Adolescente:

a) não utilizar mão de obra infante-juvenil, em atendimento aos preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

b) adotar uma gestão inovadora e acolhedora, instituindo programas contribuam com a formação de crianças e adolescentes.

IV - Meio Ambiente:

a) manter coleta seletiva do lixo em suas dependências;

b) adotar boas práticas para manter uma consciência ambiental em sua organização.

Art. 5º Para atingir a responsabilidade social externa o candidato ao selo deverá desenvolver ações sociais em alguma das áreas a seguir indicadas:

I - Educação;

II - Saúde;

III - Assistência Social;

IV - Meio Ambiente;

V - Cultura;

VI - Esporte e Lazer;

VII - Geração de Renda;

VIII - Voluntariado Empresarial.

§1º A participação das empresas nas áreas previstas neste artigo poderá ser efetuada mediante disponibilidade de bens ou serviços.

§2º Os projetos deverão ser registrados nos Conselhos Municipais das referidas áreas de atuação.

Parágrafo único. Para deliberação das certificações será realizada reunião do Comitê Avaliador, com a presença da maioria absoluta integrantes.

Art. 6º O Selo terá validade de um ano, contado da entrega do certificado.

Art. 7º A certificação do "Selo Reconstruindo Vidas" às empresas qualificadas acontecerá, preferencialmente, no mês de maio do ano subsequente.

Art. 8º A empresa certificada deverá utilizar o Selo em todos os seus instrumentos de publicidade durante o ano da certificação.

Parágrafo único. A comprovação de uso do Selo conforme disposto no caput é condição de aceitabilidade do pedido para concessão de novo Selo.

Art. 9º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10 O Poder Executivo poderá regulamentar a presente lei.

Art. 11 Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.



II. DOS FUNDAMENTOS PROPEDÊUTICOS

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem do papel do Parlamento - e de sua atuação - no seio da complexa estrutura inerente a Teoria da Separação dos Poderes.

E de modo muito geral, pode-se dizer que o predicado essencial da Separação de Poderes repousa no equilíbrio e estabilidade entre os Poderes já que o sistema democrático e politicamente equilibrado destina-se a evitar que as prerrogativas de cada um dos poderes venha a ser usurpada ou violada por outro deles, ainda que não se chegue a caracterizar submissão política de um sobre o outro.

Com efeito, deve-se lembrar que pela clássica concepção da teoria política, a função executiva se caracteriza pelo primado da **aplicação** da força pública (e da autoridade que lhe é atribuída pelo ordenamento jurídico) no escopo de assegurar a vigência e coatividade que tornam a Constituição Federal, Lei e o direito verdadeiras **normas de conduta** cuja observância é obrigatória já que, se assim não fosse, os textos normativos se resumiriam a uma "folha de papel"¹.

Já a função legislativa nessa histórica construção, ao contrário, tem como ponto central o poder de **decidir** sobre o modo pelo qual a força pública será empregada.

Dentro da mesma análise, responder acerca tanto da constitucionalidade ou não do projeto de lei aqui estudado quanto de sua convencionalidade e ainda de sua legalidade engloba, ainda, o estudo do conceito da Autonomia conferida a cada um dos Poderes da República.

E de modo muito resumido tem-se que sua Autonomia consiste num conjunto de posições jurídicas ativas, apto a qualificar a liberdade de cada um desses centros de poder, que **instrumentaliza a realização** dos **desígnios institucionais** de cada uma das instâncias políticas.

A autonomia é precisamente entendida como um verdadeiro poder de escolha e - de decidir livremente - dentro de um espaço que tenha sido razoavelmente demarcado, consideradas as possibilidades juridicamente previstas para tanto.

Obviamente, competiu a Constituição da República desenhar as linhas mestras e centrais da atuação de cada Poder e, igualmente, a principiologia que legitima tanto aquilo que deve ser feito quanto os limites da atuação de cada um.

¹ A obra que enxerga a Constituição e o sistema de Leis como "folhas de papel", porque fruto dos "fatores reais" de poder, foi pensada por Ferdinand Lassale e pode ser consultada pela seguinte referência: LASSALE, Ferdinand. **Qué es una constitución?** Trad. W. Roces. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Acrescente-se que a concretização dessa intrincada relação entre o Executivo e o Legislativo não se dá por meios belicosos mas pela via dos **diálogos institucionais**² entre ambos, já que a todo tempo formam-se rodadas de deliberação entre um e outro poder onde não há hierarquia, vencedores, vencidos e tampouco a palavra final sobre determinada questão.

Assim, os diálogos entre Executivo e Legislativo são parametrizados em 1º(primeiro) lugar pelos **objetivos constitucionais**, entendidos como um verdadeiro estado ideal de coisas a ser alcançado pela atuação de todos os poderes da República, valendo lembrar que a enumeração dessas missões constitucionais é feita de modo exemplificativo no art.3 da CF.

Deve-se lembrar que o principal objetivo constitucional é a **proteção dos direitos fundamentais** sendo o mais relevante deles a dignidade da pessoa humana, onde cada um é sujeito de direito na mesma medida em que reconhece o outro como sujeito de direito.

Sublinho ainda que dentre outros Princípios Constitucionais no bojo da CF afetos ao tema agora em estudo está o Princípio da Fraternidade cuja consagração dogmática deve-se a Carlos Ayres Britto³ e Reynaldo Soares da Fonseca⁴.

Aqui parte-se da ideia de que o escopo da Constituição da República consiste na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (incisos I e III do art. 3º).

Lembre-se que toda essa configuração da sociedade pensada pelo Constituinte tem por perspectiva a construção do tipo ideal de sociedade que o preâmbulo da Constituição da República caracteriza como 'fraterna. Em brilhante obra sobre o tema Ayres Britto⁵ vai dizer que:

A Fraternidade é o ponto de unidade a que se chega pela conciliação possível entre os extremos da Liberdade, de um lado, e, de outro, da Igualdade. A comprovação de que, também nos domínios do Direito e da Política, a virtude está sempre no meio (*medius in virtus*). Com a plena compreensão, todavia, de que não se chega à unidade sem antes passar pelas dualidades. Este, o fascínio, o mistério, o milagre da vida.

² A doutrina dos diálogos institucionais possui como referência bibliográfica no Brasil as seguintes obras:

. **MENDES**, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011;

. **BRANDÃO**, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2012, p. 89/117.

³ **BRITTO**, Carlos Ayres. O Humanismo como categoria constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 98.

⁴ **FONSECA**, Reynaldo Soares da. *O Princípio Constitucional da Fraternidade: Seu Resgate no Sistema de Justiça*, Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

⁵ **BRITTO**, Carlos Ayres. *O Humanismo como categoria constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 98



Analisadas, então, todas as premissas dogmáticas e convencionais necessárias ao estudo do projeto de lei, passa-se ao estudo do processo legislativo que antecede a abordagem de seu conteúdo.

III. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise **NÃO** encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

É que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02 (duas) distintas situações jurídicas. A 1ª (primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação. Todavia, a 2ª (segunda) situação que a caracteriza liga-se a matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2 (duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício.

Pondere-se ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

E se as regras de reserva de iniciativa importam em uma projeção específica da Separação de Poderes, pode-se inferir que por identidade de fundamentos a iniciativa das



normas jurídicas que MODIFIQUEM as leis de iniciativa reservada também cabem privativamente ao Chefe desse Poder.

Dito isso, avanço para expor que longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração⁶ garantida pela CF ao Executivo a escolha sobre a implantação de política pública de proteção a ***peessoa humana*** que habita em ***áreas de risco*** funcionando ainda como mecanismo de **FOMENTO a boas práticas** empresariais, o que em nada tem a ver com qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo.

Seguindo, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

IV. DO PROJETO DE LEI

Com efeito, o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que maior proteção às **peessoas humanas** em situação de vulnerabilidade por meio de ações de fomento ao setor privado que, adotando essas boas práticas, passará a contar com a certificação conferida pelo poder público.

Aqui em verdade o Poder Público desenvolve o papel de fomento, entendido pela ***manipulação dos instrumentos*** de intervenção na atividade econômica por meio da criação de ***incentivos*** que passem a contar com a ***adesão*** dos particulares.

O projeto analisado, em verdade, atua pela criação ***de Sanções Premiais*** aos particulares e cuja vocação é estimular comportamentos, notadamente, práticas empresariais e organizacionais destinadas a fazer as empresas aderirem a ações de auxílio e reconstrução de moradias.

O projeto, então, tem o mérito de estimular bons comportamentos por parte dos agentes econômicos já que a Lei fará com que o Poder Público crie incentivos corretos para que mais empresas se vejam estimuladas a moldar suas condutas de acordo com as práticas de responsabilidade social previstas no projeto.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide o dever de agir (de modo direto ou indireto) com responsabilidade social perante os grupos socialmente desassistidos.

Importante mencionar que a minuta aqui proposta pauta-se na principiologia extraída de diversas normas pátrias de proteção à pessoa humana que tenha algum grau de vulnerabilidade social.

⁶ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.



Logo, a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.

V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de *simples* exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetadas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração⁷ garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a população humana dotada de síndrome de down no âmbito da municipalidade.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica um fundamento relevante do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, tomada tanto em sua acepção Kantiana.

O Projeto de Lei densifica, ainda, o dever de **solidariedade social** e ainda **o Princípio da Fraternidade**, tudo na densificação dos desígnios constitucionais do art.194 da CF.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a Comissão de Saúde, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

⁷ A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 21/06/2023.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392-1