



Câmara Municipal de Mossoró

Palácio Rodolfo Fernandes

Rua Idalino de Oliveira, S/N / Centro – CEP: 59600-135 – Mossoró / Rio Grande do Norte

Fone: (84) 3316-2600 / Fax: (84) 3316-4517

CNPJ: 08.208.597/0001-76

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER 085/2023

AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA DO LEGISLATIVO Nº 127/2022, QUE INSTITUI A RENDA BÁSICA DE CIDADANIA DE MOSSORÓ (RBCM) NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I - RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária do Legislativo (PLOL) nº 127/2022, de iniciativa da vereadora Marleide Cunha, que “institui Renda Básica de Cidadania de Mossoró (RBCM), consistente no benefício de transferência de renda pago aos residentes no município há pelo menos 05 (cinco) anos, sem distinção de raça, sexo, idade ou condição civil, desde que esteja em situação de pobreza ou de extrema pobreza.” (art. 1º).

Em sua justificativa, a autora defende a constitucionalidade da proposta com base na decisão do Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Injunção nº 7300, pela constitucionalidade da Lei Federal nº 10.835/2004, que instituiu a renda básica de cidadania no território nacional.

É o breve relatório. Passo a analisar.

II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o artigo 80, §2º, e art. 81, I, a, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Mossoró, a CCJR manifestar-se-á sobre toda proposição, mediante parecer acerca dos seguintes aspectos: constitucional, legal, regimental, gramatical e lógico.

Acerca das técnicas de elaboração, redação e alteração das leis, a proposição está redigida com clareza, em conformidade com a Lei Complementar nº 95/1998 e o Regimento.

Em relação ao mérito da proposição, a priori, é importante rememorar que a nossa Federação é composta por entes autônomos e harmônicos entre si (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), para os quais a Constituição Federal estabeleceu âmbitos de atuação distintos, norteados pelo princípio da predominância do interesse.



Câmara Municipal de Mossoró

Palácio Rodolfo Fernandes

Rua Idalino de Oliveira, S/N / Centro – CEP: 59600-135 – Mossoró / Rio Grande do Norte

Fone: (84) 3316-2600 / Fax: (84) 3316-4517

CNPJ: 08.208.597/0001-76

Neste norte, cabe à União os assuntos de interesse geral/nacional, que exigem tratamento uniforme em todo país; aos Estados os temas de interesse regional; e aos Municípios as matérias de interesse local. Consoante disposto no art. 30, I e II, CF, incumbe ao município legislar sobre assuntos de peculiar interesse local e, ainda, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Pois bem, a Renda Básica de Cidadania, instituída pela Lei Federal nº 10.835/2004, proposta pelo então senador Eduardo Suplicy, buscou assegurar o direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário suficiente para as despesas mínima. Para tanto, o Poder Executivo Federal deveria implementar o programa em etapas, priorizando as camadas mais necessitadas da população, observado o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

Repita-se: a norma federal é enfática no sentido de que *“Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”*, cf. art. 2º.

Por sua vez, ante a omissão do poder público na regulamentação do programa em comento, a Defensoria Pública da União impetrou Mandado de Injunção, no qual o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu da seguinte forma:

Mandado de injunção. Renda básica de cidadania. Lei 10.835/2004. Art. 2º. Omissão do Poder Executivo Federal em fixar o valor do benefício. 2. Colmatação da inconstitucionalidade omissiva. Equilíbrio entre o indeclinável dever de tutela dos direitos e liberdades constitucionais (CF, art. 5º, XXXV) e o princípio da divisão funcional dos poderes (CF, art. 2º), além da observância às regras fiscal-orçamentárias. Precedentes. 3. A falta de norma disciplinadora enseja o conhecimento do writ apenas quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), na linha dos arts. 3º, III; 6º; e 23, X, da Constituição Federal. 4. **O Fundo Federal de Combate à Pobreza possui receitas próprias e prioriza o atendimento de famílias situadas abaixo da linha da pobreza.** Art. 81, caput e §1º, do ADCT c/c arts. 1º e 3º, I, da Lei Complementar 111/2001. 5. Bolsa Família. Lei 10.836/2004. De 2014 a 2017, milhões de concidadãos retornaram à extrema pobreza. Inexistência de atualização adequada do valor limite para fins de enquadramento e também da quantia desembolsada pelo Poder Público. Política pública que necessita de atualização ou repaginação de valores. Proteção insuficiente de combate à pobreza. 6. Lei 10.835/2004 e suas variáveis sociais, econômicas e jurídicas. Risco de grave despesa anual. Realidade fiscal, econômica e social, na quadra atualmente vivenciada e agravada pelas consequências da pandemia em curso. 7. Determinação para que o **Poder Executivo Federal implemente**, no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022), a fixação do valor disposto no art. 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Art. 8º, I, da Lei 13.300/2016. 8. **Apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à**



Câmara Municipal de Mossoró

Palácio Rodolfo Fernandes

Rua Idalino de Oliveira, S/N / Centro – CEP: 59600-135 – Mossoró / Rio Grande do Norte

Fone: (84) 3316-2600 / Fax: (84) 3316-4517

CNPJ: 08.208.597/0001-76

atualização dos valores dos benefícios básicos e variáveis do programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível. 9. Concessão parcial da ordem injuncional. (Grifamos)

(MI 7300, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 20-08-2021 PUBLIC 23-08-2021)

Nesta toada, o STF determinou que o Poder Executivo Federal adotasse as medidas legais cabíveis para implementar, a partir de 2022, o pagamento do programa de renda básica de cidadania para os brasileiros em situação de extrema pobreza e pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 89 e R\$ 178, respectivamente. Ademais o relator apela aos Poderes Legislativo e Executivo para que viabilizem a atualização dos benefícios do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e aprimorem os programas sociais de transferência de renda em vigor, conciliando-os com a Lei 10.835/2004 e unificando-os, se possível.

Ora, evidente que não equivale a dizer que o STF reconheceu a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que criem mais programas de transferência de renda. Pelo contrário, o redator do acórdão sugere a conciliação/unificação dos benefícios e programas sociais federais já em vigor.

De toda sorte, reitere-se que a atuação legislativa municipal sobre a matéria do PLOL só é possível com fulcro no art. 30, I e II, da CF, pelo qual compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local ou suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Em outras palavras, cabe aos Municípios prover tudo o que diz respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, quando insuficientes as normas gerais ou estaduais.

Acontece que a condução de políticas públicas e o exame da conveniência e necessidade de programas como o da lei em comento são prerrogativas exclusivas do Chefe do Poder Executivo. Não por acaso, o art. 57 da Lei Orgânica de Mossoró, em simetria ao art. 61 da Constituição Federal, determina:

Art. 57. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica e sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da Administração Indireta e autárquicas, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadorias;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Departamentos ou Diretorias equivalentes e órgãos de Administração Pública;

IV - matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios e subvenções;



Câmara Municipal de Mossoró

Palácio Rodolfo Fernandes

Rua Idalino de Oliveira, S/N / Centro – CEP: 59600-135 – Mossoró / Rio Grande do Norte

Fone: (84) 3316-2600 / Fax: (84) 3316-4517

CNPJ: 08.208.597/0001-76

Nesse sentido, é evidente que a ingerência de projeto de lei de autoria de vereador (a) nessas matérias configura vício de inconstitucionalidade formal subjetiva. À propósito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal autorizou até mesmo que o Legislativo crie despesa para a Administração Pública, mas desde que a lei não verse acerca da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

No presente caso, o projeto de lei pretende criar um programa organizado e estruturado pelo Executivo Municipal, mediante apoio administrativo, técnico e operacional. Inevitavelmente, se aprovada, a lei alteraria significativamente a estruturas e atribuições de determinados órgãos públicos

Vale citar o renomado administrativista Hely Lopes Meireles:

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos interno e externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão do seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. **Todo ato do prefeito que infringir prerrogativas da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do prefeito – é nulo, por ofensivo do princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º, c/c art. 31), podendo ser invalidado pelo judiciário.**

Destarte, o ordenamento jurídico brasileiro não admite interferência do Poder Legislativo no Poder Executivo e vice-versa, vez que são independentes e harmônicos entre si (art. 2º da CF e da Constituição Estadual), premissa que restou desrespeitada pelo PLOL.

Por fim, cumpre destacar, ainda, óbice à tramitação do projeto pela ausência de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro, de declaração de adequação às leis orçamentárias e demonstração da origem dos recursos para custeio** das despesas inexoráveis à implementação do programa social que se pretende instituir, como exigido pelos: arts. 165, 166 e 167, I, da CF/1988; art. 113 do ADCT; e arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Não sendo observados os mandamentos da LRF, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação, nos exatos termos do art. 15 da norma.

Ante o exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade do PLOL nº 127/2022.**



Câmara Municipal de Mossoró

Palácio Rodolfo Fernandes

Rua Idalino de Oliveira, S/N / Centro – CEP: 59600-135 – Mossoró / Rio Grande do Norte

Fone: (84) 3316-2600 / Fax: (84) 3316-4517

CNPJ: 08.208.597/0001-76

Aprovado o presente parecer pelos outros membros da CCJR, submeta-se ao Plenário para que, em discussão e votação únicas, seja apreciada essa preliminar, na forma regimental.

S.M.J.

É o parecer.

Sala das Sessões João Niceras de Moraes, 28 de agosto de 2023.

LUCAS DAS MALHAS

Relator

III – PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em reunião realizada no dia 28 de agosto de 2023, segue o voto do Relator, deliberando, por maioria de votos, com voto discordante do vereador Pablo Aires, pela INCONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 127/2022.

Sala das Sessões João Niceras de Moraes, 28 de agosto de 2023.

RAÉRIO ARAÚJO

Presidente

PABLO AIRES

Vice-Presidente