



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PROCURADOR LEGISLATIVO

Procedimento Legislativo n.º: 54/2024 – Departamento Assuntos Parlamentares

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei nº 54/2024, de iniciativa parlamentar do Vereador Sidney Galvão dos Santos, que “Dispõe sobre as diretrizes do Programa de Incentivo ao Emprego para Mães Solo”.

Em princípio, em recentes decisões, em casos aonde não se estipula obrigações ao Executivo Municipal, tratando-se apenas de instituição de uma política pública, o Supremo Tribunal Federal, amparado pelo TEMA DE REPERCUSSÃO GERAL 917 tem admitido que não se trata apenas da competência privativa do Executivo, frise-se, questão a ser verificado em cada caso.

Ressalte-se, que o assunto é importante e merece ser discutido, basta ver que, hodiernamente, é discutido na imprensa escrita, falada e na rede mundial de computadores, sobre a questão do trabalho e suas modalidades.

Porém, ao que se depreende, o presente Projeto de Lei não somente institui uma política pública de incentivo ao trabalho dos trabalhadores ou trabalhadoras, na hipótese assinalada, no âmbito deste Município, o que, em tese, seria constitucional. No mesmo sentido, mesmo com a preocupação do Ilustre Vereador, impõe obrigações ao Executivo, por exemplo, principalmente no seu Art. 2º, do referido Projeto de Lei, frise-se: “Art. 2º O Programa de Incentivo ao Emprego para as Mães Solo, consiste em mobilizar as empresas e estabelecimentos comerciais a disponibilizarem vagas de emprego e/ou estabelecerem relações comerciais e de serviços com as mães e os pais solo”. E mais, impõe também ao Senhor Prefeito o modo de fazer. “Art. 3º Poderá ser concedido o Selo de Incentivo para as Mães Solo às empresas participantes do programa que tenham contribuído na geração de emprego e renda para as mães e os pais solo, pelo reconhecimento dos relevantes serviços prestados”. Registre-se, também, a competência do Governo Federal ou do Congresso Nacional, que adiante se demonstrará.

Nesse sentido, como bem expressou o Ilustre Desembargador ADEMIR BENEDITO do TJSP: “(...) não bastando eventual alegação parlamentar de se tratar de mero preceito autorizativo para afastar o vício da norma inconstitucional, pois lei que autoriza o Executivo a agir ou que condiciona sua atuação em matérias que são de sua iniciativa privada, é igualmente inconstitucional”. Confronte-se, v. Acórdão, prolatado nos autos da ADIN nº 2188907-27.2020.8.26.0000. (grifamos).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Veja-se, ainda, em outras em leis similares, de iniciativa Parlamentar, o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, também decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade, por exemplo, relativo ao Município de Amparo/SP, reconhecendo que a referida iniciativa é do Senhor Prefeito, como adiante se vê:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0007757-31.2012, VOTO Nº 24.737 - COMARCA DE SÃO PAULO

Requerente: Prefeito do Município de Amparo

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Amparo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Amparo – Lei Municipal nº 3.635, de 11 de outubro de 2011, que institui o “dia municipal de prevenção às doenças da tireóide” – Liminar concedida – Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Inconstitucionalidade decretada”. (grifos nossos).

Pois bem. Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 45/2024**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador Gilson Fidelis**.

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 54/2024, de autoria do **Vereador Sidney Galvão dos Santos**, como adiante se vê:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Projeto de Lei Nº 54/2024

Dispõe sobre as diretrizes do Programa de Incentivo ao Emprego para Mães Solo.

A **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, da Lei Orgânica do Município, **RESOLVE**:

Art. 1º Fica criado o Programa de Incentivo ao Emprego para Mães Solo, voltado a estimular a contratação de mulheres mães solo, objetivando apoiar a sua autonomia financeira por meio da inserção no mercado de trabalho.

§ 1º Para os efeitos desta Lei entende-se por mãe solo aquela que é integralmente responsável pela criação de seu filho.

§ 2º O disposto no caput deste artigo estende-se ao pai solo.

Art. 2º O Programa de Incentivo ao Emprego para as Mães Solo, consiste em mobilizar as empresas e estabelecimentos comerciais a disponibilizarem vagas de emprego e/ou estabelecerem relações comerciais e de serviços com as mães e os pais solo.

Art. 3º Poderá ser concedido o Selo de Incentivo para as Mães Solo às empresas participantes do programa que tenham contribuído na geração de emprego e renda para as mães e os pais solo, pelo reconhecimento dos relevantes serviços prestados.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 11 de abril de 2024.

Sidney Galvão dos Santos

Vereador

É o necessário a relatar.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:

Art. 5º - O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.

(...)

Art. 27 - O Poder Executivo será exercido pelo prefeito eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - Código de Obras;

III - Código Tributário;

IV - Código de Saúde;

V - Código de Educação;

VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;

VII - Lei das Licitações;

VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

IX - Estrutura Administrativa do Município;

X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.

(...)

Art. 56 - Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.

(...)

Art. 128 - São vedados:

I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;

IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.

Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, **fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/65 desta Cidade (Sindicato dos Servidores de Itaquaquecetuba X Câmara Municipal de Itaquaquecetuba).**

A Constituição do Estado de São Paulo, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Pois bem.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, **do Prefeito Municipal, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposições em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.**

E aqui busco como exemplo, as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61, §1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “....ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que **fixem ou modifiquem (...) versem sobre ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, deve ser aquela que “...resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

A partir de então, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta à sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”. (Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

Dessa maneira, em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador Sidney Galvão dos Santos, com o devido respeito, o Projeto de Lei em questão, é uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito, e bem assim, em atribuições do Governo Federal ou do Congresso Nacional, atinente aos Direitos Sociais (Legislação Trabalhista) e portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo Municipal, Federal e do Congresso Nacional.

Assim, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade, se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.

A Jurisprudência, em especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de outros Estados, de forma reiterada, já vem dando mostras de estar sensível às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, à Organização Administrativa do Município, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município, é o que se extrai do julgamento, **SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 12.374, DE 1º.9.10, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PRIMEIRA INFÂNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – MATERIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS – INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGOS 47, II E 144 – INCONSTITUCIONALIDADE – LEI IMPUGNADA – PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS RECURSOS – AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – PEDIDO PROCEDENTE (ADIN 0525095-29.2010.8.26.000, Relator (a): Roberto Bedaque, Data do julgamento: 11/05/2011). (grifamos).

Desta feita, por ser matéria do Governo Federal ou do Congresso Nacional, o **Senador EDUARDO BRAGA, MDB/AM**, apresentou proposição que tramita no Senado Federal, da seguinte forma:

“Projeto institui lei para assegurar direitos sociais e trabalhistas a mães solo

Lei dos Direitos da Mãe Solo é voltada para mães e dependentes nas áreas de mercado de trabalho, assistência social, educação, habitação e mobilidade

Sidney Oliveira/ Ag. Pará

Medidas beneficiam provedoras de família monoparental registradas no CadÚnico

O Projeto de Lei 3717/21 assegura, por 20 anos, uma série de benefícios para as mães solo (aquelas que cuidam da casa e dos filhos sozinhas). Já aprovado no Senado, o texto tramita agora na Câmara dos Deputados.

Entre as medidas previstas na Lei dos Direitos da Mãe Solo estão o pagamento em dobro de benefícios, a prioridade em creches, cotas de contratação em grandes empresas (100 ou mais empregados), licença-maternidade de 180 dias e subsídio no transporte urbano.

O projeto é do senador Eduardo Braga (PMDB-AM).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

As medidas propostas beneficiam mulheres provedoras de família monoparental registradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e com dependentes de até 18 anos de idade. Para mães com filhos dependentes com deficiência não há esse limite de idade.

Pelo texto, a mãe solo com renda familiar per capita de até meio salário mínimo receberá em dobro benefícios assistenciais destinados a famílias com crianças e adolescentes.

Medidas

A Lei dos Direitos da Mãe Solo é voltada tanto para as mães quanto para os dependentes nas áreas do mercado de trabalho, assistência social, educação infantil, habitação e mobilidade.

Uma das alterações feitas pelo projeto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional busca dar prioridade aos filhos de mãe solo na distribuição de vagas nas escolas públicas de educação infantil (creche e pré-escola). Essa prioridade pode ser sobre o conjunto de vagas existentes ou sobre as vagas mais próximas da residência.

O projeto também determina atendimento prioritário para essas mães em políticas públicas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Pelo texto, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinará percentual mínimo do seu orçamento para ações voltadas à mãe solo, que será ampliado anualmente até alcançar 5% em 2030.

Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o projeto insere um artigo para prever que a mãe solo terá direito a regime de tempo especial, com maior flexibilidade para redução da jornada e uso do banco de horas. O texto veda a redução do salário-hora da mãe solo que aderir à flexibilização da jornada.

Cota

Ainda em relação ao mercado de trabalho, a proposta determina que as grandes empresas serão obrigadas a preencher um percentual mínimo de cargos com mães solo, que vai variar entre 2% e 5%, conforme o número de empregados.

O projeto do Senado prevê ainda medidas para facilitar o acesso ao crédito às mães solteiras e o atendimento prioritário em programas habitacionais.

Tramitação

O projeto será analisado por uma comissão especial, a ser criada para esse fim. Depois seguirá para o Plenário da Câmara.

Reportagem – Janary Júnior

Edição – Natalia Doederlein

Com informações da Agência Senado

Fonte: Agência Câmara de Notícias. (grifamos).



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

CONCLUSÃO:

Sendo assim, pelos motivos já exaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, **apesar de sua importância**, e respeitado entendimentos contrários, possui vícios de inconstitucionalidade de iniciativa, pois invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar sobre a Organização Administrativa do Município (**impondo obrigações e o modo de fazer**), neste caso, **entendo que cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal a sua propositura**. E igualmente, sobre o mérito do projeto, salvo melhor juízo, aparenta violar **atribuições do Governo Federal ou do Congresso Nacional, atinente aos Direitos Sociais (Legislação Trabalhista) e portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo Municipal, Federal e do Congresso Nacional.**

Dessa forma, registre-se ainda, que a mera citação de que as despesas correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, não supre a exigência expressa do Art. 56 da LOM da indicação de recursos de forma geral, pois não consta especificamente nos autos que o Legislativo aprovou recursos orçamentários ou créditos (Art. 125) para essa finalidade. Daí se conclui que “São vedados: I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual”, constante do Art. 128, Inciso I da Lei Orgânica do Município.

Se não bastasse isso, especificamente, o presente Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, sem dúvida, também viola dispositivos, já citados, da Constituição Estadual, **da Constituição Federal, e igualmente, os Artigos 49, Inciso IX, 50 e 56 da Lei Orgânica de Itaquaquecetuba.**

Ainda, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de Tribunais de outros Estados, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 12 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquecetuba, 14 de maio de 2024.

ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO
Procurador Legislativo