



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 199/22.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Delegado Palumbo, que visa dispor sobre as diretrizes do "Incentivo de Emprego para as Mães Solo".

Segundo a propositura, as diretrizes do "Incentivo de Emprego para as Mães Solo", que poderão ser estendidas também aos Pais Solo, têm como escopo a mobilização de empresas e estabelecimentos comerciais para a disponibilização de vagas de emprego e/ou para o estabelecimento de relações comerciais e de serviços com as mães e pais solos.

Para tanto, prevê a concessão de um selo de Incentivo de Emprego para as Mães Solo às empresas participantes do programa e que tenham contribuído para a geração de emprego ou renda para as mães e pais solo, pelo reconhecimento aos relevantes serviços prestados.

A justificativa enfatiza a necessidade de se estimular oportunidades de emprego ou de renda para as mães e pais solo, dada a maior dificuldade que enfrentam para conseguir oportunidades de trabalho ou estabelecerem relações comerciais e/ou de serviços.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, 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, §



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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).

Ademais, cumpre observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, bem como não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico, portanto o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, §2º da Lei Orgânica do Município.

De se observar ainda que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição 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).

Em relação ao seu aspecto de fundo observa-se que o projeto pretende implantar, através de regramento genérico e abstrato, um Programa voltado ao incentivo ao trabalho de mães e pais solo, trazendo como fundamento as maiores dificuldades



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

dessas pessoas de se estabelecerem profissionalmente. Para tanto, prevê a concessão de um Selo a ser concedido às empresas participantes.

Nesse aspecto, a proposta encontra fundamento na competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (*In*, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

De se observar ainda que nos termos do art. 174 da Constituição Federal, do fundamento da livre iniciativa decorre a liberdade do particular em relação ao Estado na condução das atividades econômicas, competindo ao Estado exercer apenas funções de fiscalização, incentivo e planejamento.

Nesse aspecto, a instituição de Selo a ser concedido às empresas que aderirem ao Programa de incentivo ao trabalho de mães e pais solo de forma voluntária, insere-se na função estatal de incentivo, assim conceituada na lição do doutrinador José Afonso da Silva:

“ ... incentivo, como função normativa e reguladora da atividade econômica pelo Estado, traz a ideia do Estado promotor da economia. É o velho fomento, conhecido dos nossos ancestrais, que consiste em proteger, estimular, promover, apoiar, favorecer e auxiliar, sem empregar meios coativos, as atividades particulares que satisfaçam necessidades ou conveniências de caráter geral”. (*In* Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, 11ª Ed., p. 738)



Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se ainda julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e ***cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos*** – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019, grifamos).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação



ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que **a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.** AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo. (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018, grifamos).

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 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. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada. (TJSP, *Órgão Especial*, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018).

Por fim, por se tratar de matéria sujeita ao *quorum* de maioria simples para deliberação nos termos do art. 40, § 1º da Lei Orgânica do Município, é dispensada a votação em



Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo proposto para adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, bem como para adequar o projeto ao Princípio da Separação dos Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 199/2022

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

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Fica criado o Programa de Incentivo ao Emprego para as 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 desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em