CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0439/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa dos nobres Vereadores Simone Ganem e Silvinho Leite, que visa instituir a política municipal de fomento à empregabilidade de mães atípicas com o objetivo de apoiar e favorecer a inserção ou reinserção no mercado de trabalho de mulheres que assumem o cuidado diário e contínuo de filhos com deficiência ou transtornos do neurodesenvolvimento.

A Justificativa enfatiza a necessidade da proposta que visa criar condições de empregabilidade mais favoráveis às mães atípicas que são as que enfrentam os maiores ônus financeiros e as que tem as maiores dificuldades para ingressar ou retornar ao mercado de trabalho.

Nos termos da propositura, a política municipal de fomento à empregabilidade de mães atípicas será executada em conformidade com as seguintes diretrizes e objetivos: i) promoção da capacitação e qualificação das mães atípicas, por meio da oferta de cursos, oficinas e treinamentos; ii) garantia de apoio psicológico e social às mães e suas famílias, assegurando acompanhamento especializado sempre que necessário; iii) favorecimento à inclusão das mães atípicas no mercado de trabalho, com ênfase em modalidades de trabalho remoto ou flexível; iv) respeito à vocação profissional das mães; v) busca de padrões remuneratórios compatíveis com os praticados no mercado de trabalho.

A propositura ainda pretende autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios e parcerias com pessoas jurídicas de direito privado para a execução das diretrizes e objetivos estabelecidos na lei e, ainda, autorizar a concessão de incentivos fiscais às pessoas jurídicas de direito privado que aderirem à política municipal de fomento à empregabilidade de mães atípicas.

Inicialmente cumpre observar que da forma como a propositura está redigida infere-se que a execução das ações de fomento à empregabilidade de mães atípicas é atribuída ao Poder Executivo que poderá fazê-lo de forma direta ou, indireta, através da celebração de convênios e parcerias.

No entanto, a determinação de atribuições ao Executivo é matéria eivada de inconstitucionalidade por violação do Princípio da Separação entre os Poderes.

De se considerar ainda que o Judiciário já se pronunciou de forma consolidada no sentido de que leis que autorizem o Executivo à prática de atos de sua exclusiva competência, como a celebração de convênios e parcerias também são inconstitucionais, conforme destacado no precedente reproduzido:

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n° 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que "tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências".
(...)
(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".
(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE.
(TJ/SP – Órgão Especial - ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000 - Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018)

A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.
Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página, http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont ,acesso em 27/03/17, grifamos)

Não obstante essas considerações iniciais, na forma do Substitutivo ao final proposto que, a exemplo de outras proposituras, busca fomentar a prática de determinadas ações através da participação voluntária das empresas privadas, nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei.

Sob o ponto de vista formal, a propositura na forma do Substitutivo ao final apresentado encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, segundo 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, § 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 – grifos acrescentados).

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).

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 quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não havendo que se cogitar de vícios em tais casos, 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, na forma do Substitutivo ao final apresentado, pretende fomentar a inserção ou reinserção no mercado de trabalho de mulheres que assumem o cuidado diário e contínuo de filhos com deficiência ou transtornos do neurodesenvolvimento, as chamadas mães atípicas, mas através do estabelecimento de diretrizes a serem observadas de forma voluntária pelas empresas privadas.

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Como contrapartida às empresas, propomos a criação de um Selo para uso exclusivo das empresas que aderirem ao Programa.

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 insere-se na função estatal de incentivo, assim conceituada na lição de 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". (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, 11ª ed., Malheiros, p. 738)

Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se ainda julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam a 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 n° 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 – negritos acrescentados)*

> "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

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 – 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 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 inexequibilidade 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 – negritos acrescentados)*

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Em seu aspecto de fundo, a propositura encontra fundamento ainda na Constituição Federal, pois tutela a dignidade da pessoa humana, o valor social do trabalho, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores retratados como 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;
> IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> ...
>
> 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.

Também é sólida a disciplina prevista na Lei Orgânica do Município para amparar os mais vulneráveis:

> Art. 221 - A assistência social, política de seguridade social, que afiança **proteção social como direito de cidadania** de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal 8.742/93, **deve ser garantida pelo município cabendo-lhe**:
> ...
> II - garantir políticas de proteção social não contributivas através de benefícios, serviços, programas e projetos que **assegurem a todos os cidadãos mínimos de cidadania, além dos obtidos pela via do trabalho**, mantendo sistema de vigilância das exclusões sociais e dos riscos sociais de **pessoas e segmentos fragilizados e sem acesso a bens e serviços produzidos pela sociedade**;

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a adequá-lo à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e ainda para retirar da proposta dispositivos que impunham atribuições diretas a órgãos do Executivo, matéria que transborda a iniciativa legislativa conferida a este Parlamento.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 439/2025.

Institui o Programa de Fomento à Empregabilidade de Mães Atípicas.

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

Art. 1º Esta lei institui o Programa de Fomento à Empregabilidade de Mães Atípicas, com o objetivo de apoiar e favorecer a inserção ou reinserção no mercado de trabalho de mulheres que assumem o cuidado diário e contínuo de filhos com deficiência ou transtornos do neurodesenvolvimento.

Art. 2º O Programa de Fomento à Empregabilidade de Mães Atípicas se pautará pela observância das seguintes diretrizes:

I – promoção da capacitação e qualificação profissional das mães atípicas, por meio da oferta de cursos, oficinas e treinamentos;

II – oferta de apoio psicológico e social às mães e suas famílias;

III – favorecimento à inclusão das mães atípicas no mercado de trabalho, com ênfase em modalidades de trabalho remoto ou flexível;

IV – respeito à vocação profissional das mães atípicas;

V – observância de padrões remuneratórios compatíveis com os praticados no mercado de trabalho.

Art. 3º As empresas que comprovadamente contribuírem para a consecução das diretrizes do Programa de Fomento à Empregabilidade de Mães Atípicas receberão o respectivo Selo de Fomento à Empregabilidade de Mães Atípicas que poderá ser utilizado em campanhas publicitárias e materiais institucionais durante a vigência da edição correspondente.

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

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 1942/2025. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666981.