PARECER Nº 609/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0527/22.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que visa instituir critérios para a Política Municipal de estímulo, incentivo e promoção da mulher empreendedora.

De acordo com a proposta, fica conceituado como empreendedorismo da mulher toda e qualquer inciativa empreendedora de mulheres para a abertura de novos negócios e seu destaque nesse mercado competitivo. Prevê, ainda, que esta lei será aplicada através do desenvolvimento de projetos e promoção do empreendedorismo da mulher por meio do incentivo à abertura de micro e pequenas empresas.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente cumpre observar que, do ponto de vista formal, a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, caput, da LOM.

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, § 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).

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).

Nesse aspecto cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação 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, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o

Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

"Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j.

Cumpre destacar ainda o seguinte entendimento firmado pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo ao analisar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá que dispunha sobre a implantação de política pública voltada a implantação de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que "dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras providências". Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, 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. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativa encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei

11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa- se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante. (grifamos)

Em seu aspecto de fundo a propositura tem como finalidade a redução da desigualdade de gênero, através da adoção de medida legislativa que visa incentivar o empreendedorismo dentre as mulheres.

Assim, a norma jurídica proposta promove uma política de ação afirmativa que encontra fundamento no princípio da igualdade, na medida em que tutela uma presença igualitária de homens e de mulheres.

Importante destacar que o Estado brasileiro, através da Lei Federal nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, já prestigia a adoção de medidas desta natureza em relação à desigualdade entre os gêneros, ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade de um percentual mínimo de mulheres nas disputas eleitorais, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504/1997).

Sobre o tema, são oportunas as ponderações de Olívia Maria Cardoso:

Tendo em conta que a igualdade formal e informal entre homens e mulheres é um direito fundamental do ser humano, tendo em conta que as mulheres representam mais da metade da população: a democracia exige a paridade na representação e no governo das nações.

(...)

A ideia de paridade foi se desenvolvendo e a reclamação de que às mulheres devem ser dadas as mesmas condições que são conferidas aos homens também foi aumentando. Deste modo, consolidou-se o modelo de paridade, duradoura jurídica intervenção uma envolve qual o correspondente à defesa de uma presença igualitária, neutral de homens e mulheres, em locais de trabalho ou em órgãos políticos.

O objetivo é fazer refletir nos diferentes enquadramentos sociais e, particularmente, no trabalho e na política, a presença de homens e mulheres. Afasta-se, neste modelo, o princípio do mérito relativo dos intervenientes do processo laboral ou político para fazer entrar por inteiro a natural igualdade entre mulheres e homens. Gomes (in “O princípio da igualdade e as discriminações de gênero. Análise da Diretiva Comunitária nº 2004/113 do Conselho Europeu e do Projeto de Lei Orgânica nº 3/2006 da Assembléia da República Portuguesa”. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 14, n. 2128, 29 abr. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12718>. Acesso em: 20 set. 2017)

Portanto, o projeto encontra amplo respaldo nos objetivos fundamentais da República brasileira, de construir uma sociedade livre, justa, solidária, com redução das desigualdades sociais, e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e

quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, incs. I, III e IV, CF/88), além de estar em consonância com o princípio da igualdade entre homem e mulher (art. 5º, caput, e inc. I, CF/88).

Neste aspecto, o E. Supremo Tribunal Federal já se posicionou no sentido de ser harmônico com a Constituição da República o tratamento legislativo diferenciado entre gêneros masculino e feminino, em face da necessidade de proteção da mulher "ante as peculiaridades física e moral da mulher e a cultura brasileira" (ADC 19-DF, STF, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.02.2012, pub. DJe 29.04.2014).

Enfatize-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

Por fim, a matéria está sujeita ao quórum da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica Paulistana.

Em vista do exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para conferir ao projeto contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual vício de iniciativa, bem como para adequar o presente projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0527/22.

Dispõe sobre a Política Municipal de Estímulo, Incentivo Mulher da Promoção e Empreendedora no âmbito do Município de São Paulo.

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

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de estímulo, incentivo e promoção da Mulher Empreendedora no âmbito do Município de São Paulo, assim entendida como toda e qualquer iniciativa empreendedora de mulheres para a abertura de novos negócios e seu destaque nesse mercado competitivo.

Parágrafo único. Esta Lei será aplicada através do desenvolvimento de projetos e promoção do empreendedorismo da mulher, com a participação de empresas, instituições de ensino e entidades de apoio empresarial, comercial, jurídico e social, sem ônus para o Município.

Art. 2º A Política Municipal de Estímulo, Incentivo e Promoção da Mulher Empreendedora tem como objetivos principais:

I – disseminar a cultura empreendedora e promover o protagonismo estratégico da mulher nos negócios;

II – adotar medidas que impulsionem e contribuam para o incentivo do empreendedorismo à mulher;

III – promover a desburocratização da atividade regulatória e fiscalizatória do ente público municipal, facilitando a criação de novas empresas locais;

IV – contribuir, no processo de formação de novos negócios, essas mulheres empreendedoras;

V – promover a instituição de modelos de incentivos para investidores conhecerem as ideias locais;

VI – promover o desenvolvimento do Município de São Paulo e impulsionar a criação de novas empresas e negócios na cidade.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 24/05/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS) - Relatoria

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 25/05/2023, p. 205

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.