



Parecer jurídico número 170/2023

Ementa: Projeto de Lei – “Mães Guardiãs”– **1) Processo Legislativo** : Vício de Iniciativa - Ausência - Política Pública – Rito das Leis Ordinárias **2) Mérito: Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – *Debate Público* - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação da Isonomia em sua acepção *Material* – Princípio da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente – Direitos Humanos e Fundamentais – **3) CONCLUSÕES** : Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição

## I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de **Lei 28-L/23**, de lavra do ínclito e digníssimo vereador José Alexandre Dias Pierroni e que conta com a seguinte redação:

**Art. 1º** Fica criado o Programa “Mães Guardiãs” nas escolas da rede municipal de ensino, no âmbito da Estância Turística de São Roque.

**Art. 2º** O Programa “Mães Guardiãs” visa fomentar a volta das mães ao mercado de trabalho, bem como contribuir para a permanência das crianças nas escolas e para o fortalecimento de vínculos com as famílias.

**Art. 3º** Para participar do Programa “Mães Guardiãs”, as interessadas deverão atender aos seguintes critérios:

I – ter idade entre 18 e 59 anos;

II – ser moradora do bairro no qual a sede da unidade escolar está instalada;

III – estar desempregada há mais de quatro meses e não estar recebendo seguro-desemprego;

IV – possuir renda familiar de até meio salário mínimo por pessoa da família;

V- ter filho matriculado na rede municipal de ensino;

VI – carteira de vacinação do(s) filho(s) devidamente atualizada.

**Art. 4º** O “Programa Mães Guardiãs” deverá contar com mães da comunidade, que realizarão, prioritariamente, ações voltadas:

I – a busca ativa de estudantes da rede municipal de ensino para combater a evasão escolar;

II – a proteção do direito à escolarização;

III – a colaboração para a boa convivência escolar dos estudantes;

IV – ao fortalecimento da atuação familiar;

V – a defesa dos direitos humanos;

VI – ao auxílio no cumprimento dos protocolos sanitários;

VII – a colaboração para implantação da justiça restauradora nas escolas.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

**Art. 5º** O Poder Público promoverá a capacitação das mães guardiãs.

**Art. 6º** A título de ajuda de custo, o Poder Público pagará uma bolsa no valor de um salário mínimo às mães guardiãs.

**Art. 7º** As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

**Art. 8º** Esta Lei entra em vigor decorridos 90 (noventa) dias da data de sua publicação oficial.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

## II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

E quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei ordinária** o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

Isso porque como o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a aprovação da proposta pela **maioria qualificada** em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe, em desfavor do Legislativo, a obrigação de adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de proposta que veicula **política pública** de viés meramente **DELIBERATIVO e propositivo**.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das **ORDINÁRIAS**, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **ÚNICO de votação** com o quórum para aprovação de **maioria simples**.

Quanto a iniciativa, tem-se que inexistente vício em 1º(primeiro) lugar porque, longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de Administração<sup>1</sup> garantida

<sup>1</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

pela CF ao Executivo, a escolha sobre a implantação de política pública de **proteção à mulher às mães** que encontrem-se nas situações abrangidas pela lei apenas amplia os espaços de proteção a gênero (e ao gênero feminino) no âmbito da municipalidade.

Dessa feita a política pública que se busca implementar cuida da proteção de direitos e interesses **não exclusivos** (ou privativos) do Executivo porque tem-se, em última análise, proposição legislativa que consiste em mera **explicitação do dever maior de cuidado** do poder público junto a população do gênero feminino.

Ademais, essa parcela do conteúdo da minuta aqui aferida em nada modifica posições jurídicas próprias (ou típicas) desse poder porque o Executivo não detém a primazia na elaboração de **políticas públicas** que densifiquem (e assim aumentem) o âmbito da dignidade feminina.

Trata-se de projeto de lei que funciona como autêntico modo de cumprir as disposições constitucionais.

Por fim, a criação de despesas ao Executivo também **não** traduz qualquer vício de iniciativa.

Com efeito, a premissa aqui firmada é que a **criação de despesas** em projeto de lei **NÃO** é de competência privativa do Poder Executivo.

Isso já que como as regras de reserva de iniciativa são **fatores limitadores** do **exercício da competência legislativa** e, assim, devem ser **interpretadas restritivamente**.

Nessa senda, então, o elemento que caracteriza o vício se verifica QUANDO o projeto de lei se imiscua nas **competências dos órgãos do Poder Executivo** ou, igualmente, nas **atribuições de seus servidores** porque estes, sim, estão sujeitos ao Poder Hierárquico e Disciplinar do Executivo e não podem ser modificados SEM a manifestação explícita do Alcaide para o **INÍCIO do projeto** de lei.

E justamente porque **esse** conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que também NÃO há vício de iniciativa nessa proposta iniciada pelo Legislativo.

Vale dizer então: Para o STF, a criação de despesas para o Poder Executivo, **por sí só**, NÃO é um critério hábil a inquinar o projeto de lei de vício de iniciativa.

Em arremate cita-se o elucidativo precedente do STF no julgamento do Tema 917 da Repercussão Geral, *verbis*:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF – Plenário – ARE 878911 – Relator Ministro Gilmar Mendes – Julgado em 29/09/2016).

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Esse 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 cria despesas para o Poder Público (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018).

Portanto, não se enxerga do projeto apresentado qualquer vício de iniciativa.

**Segundo**, passa-se agora ao estudo da constitucionalidade, convencionalidade e legalidade da proposta legislativa.

## **III. DO PROJETO DE LEI**

Quanto ao mérito, informa-se que o presente projeto busca, finalisticamente, garantir que **maior proteção ao gênero feminino** e, igualmente, às crianças filhas de mães que tenham de trabalhar fora do ambiente doméstico.

Lembre-se que tal grupo populacional já é historicamente vitimizado pela NÃO proteção estatal de suas diferenças seja em razão do gênero feminino ou ainda em face do histórico baixo grau de políticas públicas destinadas a proteger tanto tais pessoas humanas do gênero feminino QUANTO seus filhos.

Nessa toada, e respeitadas as eventuais opiniões em contrário, o projeto de lei aqui examinado apenas densifica 03 (três) fundamentos do sistema democrático, notadamente, a dignidade da pessoa humana, a isonomia em sentido material e igualmente atua como Corolário do Princípio da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente.

Lembro que a minuta em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaíde os deveres de proteger as populações historicamente desassistidas, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

Por um lado, o propósito da minuta é meritório e justificável sendo a proteção **institucional** a gênero corolário da própria Isonomia em sentido material porque, por ele, se reconhece um **direito diferenciado**, ampliado e assim mais amplo a gênero (e ao gênero feminino) justamente porque sua condição orgânica e social lhes garantem essa visão diferenciada e o modo distinto pelo qual a proteção estatal a elas se destinará.

Consigne-se que a proteção diferenciada a gênero (e ao gênero feminino) se justifica já que historicamente esse grupo é tratado em situação de dominação/subordinação.

Pondere-se, ainda, que ao longo da evolução humana as relações sociais entre sexos foram e vem sendo tratadas de forma hierárquica e organizada no escopo de manter a dominação masculina e a subordinação feminina.

Nessa perspectiva, e com o advento da CF um sem número de leis vem sendo promulgadas para densificar a proteção a gênero no intuito justamente de valorar suas distinções histórico-sociais em face do gênero masculino.

Sobremais, por OUTRO lado, o projeto também amplia a **proteção á criança** que conta com menos tempo de contato com suas mães justamente porque elas NÃO contam com oportunidades de trabalho fora de suas casas e tampouco com melhores condições de

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

se reinserir no mercado de trabalho e, assim, conferir condições de vida mais dignas a seus filhos.

Nessa medida, o cuidado institucional produzido por este projeto de lei para com a mulher direciona-se não só a ela, mas igualmente aos seus filhos, os quais sofrem injustamente as consequências dessas mães estarem desempregadas e sem condições de sustentar seus filhos, em flagrante contrariedade ao art. 227 da Constituição, cujo teor determina que se dê prioridade absoluta à concretização dos direitos destes.

Pontue-se que são evidentes e óbvios os impactos perniciosos do desemprego e da falta de preparo profissional da mulher sendo que tal quadro produz nítidos reflexos em relação a seus filhos que estão a elas diretamente ligados por força de condições impostas pela própria natureza humana.

Não há dúvida, então, de que tal quadro terá grande probabilidade de causar dano irreversível e permanente às crianças filhas dessas mulheres.

Sublinhe-se que a Constituição Federal outorga ao Poder Público o múnus de proteger as mulheres e crianças que não tenham meios próprios de se inserir no mercado de trabalho de sorte que a política pública aqui instituída constitui-se como mero corolário do dever de proteção e promoção dos direitos fundamentais a cargo de cada um dos entes subnacionais.

Aliás, a proteção tanto a mulheres quanto a seus filhos constitui-se numa das razões de ser que inspira o Estado de Bem Estar Social e, ainda, os direitos fundamentais de segunda geração justamente porque ao Poder Público incumbe a tarefa de garantir as pessoas os meios existenciais mínimos que lhes permitam sair da condição de necessitados do apoio estatal para o quadro de autonomia em todos os sentidos.

E dentre os possíveis sentidos que se pode dar a expressão autonomia se inclui a autonomia profissional e financeira, e assim, a possibilidade de se qualificar para o mercado de trabalho e, conseqüentemente, auferir um emprego e uma renda dele derivada.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui insculpida pelo legislador municipal valora e fortalece os valores partilhados pela comunidade política, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que apenas um grupo socialmente estigmatizado venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis aqueles que não tenham de amargar tal distinção.

## IV. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Ordinárias**, porque a matéria em estudo NÃO se encontra sujeita às hipóteses constitucionais ou legais que imponham a obrigatoriedade de se adotar o rito processual próprio das leis complementares.

Saliento que **as matérias** constantes do projeto em estudo são afetas à POLÍTICA PÚBLICA destinada a cumprir as disposições constitucionais, e NÃO sofrem desse vício de iniciativa, porque longe de produzir uma indevida intromissão do Legislativo na Reserva de

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Administração<sup>2</sup> garantida pela CF ao Executivo, o projeto de lei apenas amplia os espaços de proteção a gênero (e ao gênero feminino) no âmbito da municipalidade e ainda densifica o Postulado da Proteção Integral que deve ser conferida a criança e ao adolescente..

É que inexistente **reserva de iniciativa** quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a isonomia material e, igualmente, os direitos próprios da criança e do adolescente já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Quanto ao **conteúdo material** da proposta, opino **FAVORALMENTE à tramitação** da presente proposta, posto que por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 03 (três) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, isonomia em sentido material e Proteção Integral à Criança e ao Adolescente.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a Comissão de Saúde, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991), a aprovação deve se dar em 01(um) **turno** de votação com o quórum para aprovação de **simples** exatamente porque a proposta legislativa encontra-se residualmente situada nas hipóteses que autorizam a adoção desse rito legislativo.

E apenas a título de enriquecimento do debate legislativo, e em atenção a pertinência temática, sugiro ainda a remessa dos autos a **Procuradoria da Mulher** desta casa de Leis, destinada à proteção do **Gênero** feminino, capitaneada pela douta e ilustre vereadora e advogada Dra. *Cláudia Rita Duarte Pedrosa*.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 06/07/2023.

**Gabriel Nascimento Lins de Oliveira**

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261

---

<sup>2</sup> A Reserva de Administração é tratada como Princípio Constitucional e sua formulação acadêmica consta da seguinte obra: **BINENBOJM,; CYRINO, A. R.** . Legalidade e reserva de Administração: um estudo de caso no direito urbanístico. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo , v. 4, p. 13-26, 2014.