

CONSULTA/0385/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

**EMENTA:**

**Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 82/2025, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Valorização e Parceria para Empregabilidade de Mães Atípicas e dá outras providências”– Interesse local – Não caracterização – Competência legislativa suplementar – Caracterização ante ao “silêncio” da legislação federal e estadual – Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Precedente jurisprudencial análogo oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo – Considerações.**

## CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de *“Projeto de Lei nº 82/2025, que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Valorização e Parceria para Empregabilidade de Mães Atípicas e dá outras providências”*, solicitando ainda que se considere *“competência de iniciativa, impacto da proposta no Município e principalmente na empregabilidade desse nicho ao longo prazo, Efetividade do programa, considerando as diretrizes apresentadas”* e a indicação *“de “eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade e possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto”*.

### ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, esclareça-se, desde já, que não nos parece que a matéria objeto da proposta legislativa ora em análise se insira naquelas matérias de *interesse local*, posto que interessa não somente às munícipes que podem ser tidas como *“mães atípicas”* ou integrante de uma *“família atípica”* residentes nessa municipalidade, assim entendidas aquelas pessoas e/ou famílias que tem algum integrante com necessidades especiais, condições médicas ou circunstâncias que podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade, como são os casos de um familiar próximo acometido(a) do Transtorno do Espectro Autista, mas, sim, a toda uma coletividade de pessoas e/ou

famílias que se dedicam, além de atender as necessidades especiais, promover a inclusão social de um dos seus integrantes, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, por sua vez, escrevem:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, *significando interesse predominantemente municipal*, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação. Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 10ª ed., Saraiva, São Paulo, 2015, p. 843) (grifamos).

Logo, somos da opinião de que tal matéria não é de interesse local, mas, sim, reitere-se, de interesse nacional e regional .

Tanto é que se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados Federais os **Projetos de Lei nº 114/2025**, que “*institui a Política Nacional de Atenção e Cuidados às Famílias Atípicas e dá outras providências*”; **Substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.018, DE 2025**, que “*institui o Programa Casa da Mãe Atípica, destinado ao acolhimento e ao apoio de mães responsáveis por crianças e adolescentes com deficiência ou com condições que demandem cuidados contínuos*”; **Projeto de Lei nº 1355/2025**, que “*altera o art. 473 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para permitir a ausência do trabalho, sem prejuízo salarial, de pais ou responsáveis por pessoas com deficiência, síndromes, transtornos ou doenças raras para acompanhamento médico, com compensação ao empregador nos encargos trabalhistas devidos ao INSS*” e **Projeto de Lei nº 763/2025**, que “*dispõe sobre a criação de*

*um programa de qualificação profissional para mulheres no setor de turismo e eventos, com prioridade para mães solo e mães de pessoas com deficiência"*

Aliás, temos conhecimento que, , no âmbito da Assembleia Legislativa de São Paulo, encontra-se tramitando os Projetos de Leis nº **427/2025**, que “*institui o Programa Estadual de Estímulo ao Empreendedorismo de Mães Atípicas e dá outras providências*”; **309/2025**, que “*institui a Política Estadual de Fomento à empregabilidade de mães atípicas*”; **119/2025**, que “*institui diretrizes, estratégias e ações para a criação, implantação e implementação do "Centro de Proteção Integral" das mães atípicas solo/cuidadoras, no Estado*” e que foi aprovado o **Projeto de Lei nº 1.005/2023**, que institui o “*Auxílio Financeiro para Mães Atípicas ou Responsável Legal Atípico*”.

O certo é que o Município é detentor da competência legislativa supletiva para estabelecer tais e quais direitos das denominadas “famílias atípicas” residentes ou não no Município

Destarte, até que sobrevenha legislação federal ou estadual instituindo políticas (federal e estadual) de atenção e cuidados às denominadas “mães” ou famílias atípicas, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposição legislativa ora em análise.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que

tratava de iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (grifo nosso).

Ademais, no Tema nº 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE nº 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que “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)”.

Por ora, devemos reiterar que a implementação de uma nova política pública de interesse das munícipes, residentes ou não, é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal (iniciativa):

– Evitar a criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal (ver art. 3º da proposição ora em análise)

– Não editar lei meramente autorizativa;

– Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de *normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.)*, à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração (ver art. 1º da proposição ora

em análise), que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.

[...]

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. in ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo, em caso análogo ao ora a em análise:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA DE INCENTIVO AO EMPREGO PARA MÃES SOLO. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Catanduva, submetida à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.540, de 9 de outubro de 2024, que institui o Programa "Incentivo ao Emprego para Mães Solo". Alega-se violação à competência material do Poder Executivo e ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro.

## II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em (i) verificar se a Lei Municipal nº 6.540 viola a competência material do Poder Executivo ao permitir a criação de políticas públicas pelo Executivo Municipal e (ii) se a ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro na lei implica sua inconstitucionalidade. III. Razões de Decidir

3. A criação de políticas públicas para promover a adesão de pessoas jurídicas de direito privado ao programa é compatível com a ordem constitucional, alinhando-se com os objetivos fundamentais da República, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

4. A ausência de previsão de dotação orçamentária na lei não autoriza a sua inconstitucionalidade, mas apenas impede a sua eficácia no exercício financeiro correspondente. A norma é permissiva, facultando a criação de política pública sem impor despesa pública obrigatória.

5. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado improcedente.

Tese de julgamento:

1. A criação de políticas públicas para incentivo ao emprego de mães solo é constitucional e não usurpa competência do Poder Executivo. 2. A ausência de estimativa de impacto econômico-financeiro não implica inconstitucionalidade quando a norma não cria despesa pública obrigatória. Legislação Citada: CF/1988, art. 3º, III; arte. 5º, caput; arte. 7º, XX; arte. 227, caput; arte. 125, § 2º; arte. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e"; ADCT, art. 113. Jurisprudência Citada: STF, ADI nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.09.2007; ADI nº 1.585/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 03.04.1998; Rcl 5.690 AgR/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 22.04.2015" (cf. in Direta de Inconstitucionalidade 2325094-03.2024.8.26.0000; Relator (a): Figueiredo Gonçalves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/02/2025; Data de Registro: 05/03/2025) (grifamos).

Relembre-se que é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, diretrizes gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração ou, melhor dizendo, prever obrigações específicas aos órgãos diretamente vinculados ao Poder Executivo.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é 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 genere*, o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, 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. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

É certo, pois, que, com exceção das disposições constantes do *caput* e incisos do 3º, que merecem ser revistos pelas comissões legislativas temáticas e Plenário Cameral no exercício de controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo – não se vislumbra vício de constitucionalidade *formal* nas demais disposições.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 17 de julho de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico