

PARECER 123/2019

Parecer ao Projeto de Lei nº 048 de 17 de abril de 2019, que “Estabelece a prioridade de encaminhamento a vaga de emprego e de cursos profissionalizantes às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Roque”.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do vereador José Alexandre Pierroni Dias, que objetiva estabelecer a prioridade de encaminhamento a vaga de emprego e de cursos profissionalizantes às mulheres vítimas de violência doméstica no Município de São Roque.

É o relatório.

Cumprida a análise da constitucionalidade do presente projeto de lei que estabelece prioridade para mulheres vítimas de violência doméstica ao mercado de trabalho e a cursos profissionalizantes.

De início, deve-se destacar que a Constituição Federal estabeleceu a repartição de competências legislativas, adotando para isso o princípio da predominância de interesse e, em razão disso, o Município só poderá legislar quando, na medida, estiver presente o interesse estritamente local.

Assim, em que pese seja louvável a iniciativa do parlamentar, deve-se verificar que a Constituição Federal estabeleceu que compete a União legislar sobre Direito do Trabalho, conforme prescreve art. 22, inc. I:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Com fundamento neste dispositivo constitucional, o Supremo Tribunal Federal já decidiu ser inconstitucional lei distrital que venha dispor sobre reserva de vagas a mulheres no momento da contratação de mão de obra:

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei distrital 3.705, de 21-11-2005, que cria restrições a empresas que discriminarem na contratação de mão de obra: inconstitucionalidade declarada. Ofensa à competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes da Federação (CF, art. 22, XXVII) e para dispor sobre direito do trabalho e inspeção do trabalho (CF, art. 21, XXIV, e art. 22, I)." ". (ADIN 3.670, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJ de 18-5-2007. Destacou-se.)

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que reservava percentual mínimo para mulheres nas empresas de construção civil, conforme segue:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 150/2015 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, QUE DISPÕE ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DE RESERVA DE CINCO POR CENTO DE VAGAS PARA MULHERES NAS EMPRESAS DE CONSTRUÇÃO CIVIL PRIVADAS E EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS CONTRATADAS PELA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS - NORMA QUE INSTITUI REGRAS GERAIS SOBRE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA E DE DIREITO TRABALHISTA - VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO EM MATÉRIA DA ADMINISTRAÇÃO E AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO E DIREITO DO TRABALHO - PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL DA LEI Nº 150/2015 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. (TJRJ – ADI nº 0034514-52.2015.8.19.0000 – Rel. Des(a). ANTONIO JOSÉ FERREIRA CARVALHO - Julgamento: 23/05/2016 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Sendo o estabelecimento de prioridade em vagas de emprego para mulheres vítimas de violência doméstica uma política de ação afirmativa no direito do trabalho, exige-se que seja elaborada e proposta pela União, tendo em vista sua competência privativa.

Por sua vez, no que tange a possibilidade de o Município estabelecer prioridade para mulheres vítimas de violência doméstica em cursos profissionalizantes, entende-se que por se referir a políticas de ações afirmativas para mulheres na área da educação/ensino, a medida proposta pelo Município é plausível, tendo em vista a competência concorrente da União, estados e Distrito Federal, e suplementar dos Municípios:

Transcrevem-se os dispositivos constitucionais que tratam da competência para legislar sobre educação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Do cenário constitucional, tem-se que União, Estados e Distrito Federal dispõem de competência concorrente para legislar sobre educação, cabendo

aos Municípios apenas a competência para complementar a legislação federal ou estadual, o que abrange a prestação do serviço de educação/ensino no âmbito local.

Nesse sentido, leciona José Afonso da Silva:

Competências municipais: O art. 30 da Constituição já discrimina as bases da competência dos Municípios, tais como: (1) legislar sobre assuntos de interesse local. Que consubstancia a área de competência legislativa exclusiva, incluindo aí, por conseguinte, a legislação tributária e financeira; (2) complementar a legislação federal e estadual no que couber; aí, certamente, competirá aos Municípios legislar supletivamente sobre: [...] (c) educação, cultura, ensino e saúde no que tange à prestação desses serviços no âmbito local; (SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 652.)

E Dirley da Cunha Júnior:

A competência complementar do Município consiste na capacidade de poder complementar a legislação federal e estadual no que couber. Evidentemente que essa competência complementar do Município só poderá incidir sobre as matérias enunciadas no art. 24 da Constituição, objeto da competência legislativa concorrente entre a União e Estados ou Distrito Federal. (CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 3ª ed. rev. ampl. e atual. Bahia: JusPodivm, 2009, p. 886.)

Na mesma linha, segue jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que discorre inclusive quanto à inconstitucionalidade da iniciativa parlamentar:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 5.889, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2016, QUE 'DISPÕE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA, NAS ESCOLAS DE ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA E PARTICULARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - ATO TÍPICO DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA NORMA - INADMISSIBILIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - ACÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino,

conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2260178-38.2016.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 22/06/2017.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS NºS 6.702, DE 05 DE JUNHO DE 2012, E 7.304, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES, QUE INTRODUZIRAM DISCIPLINAS NA GRADE EXTRACURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (EDUCAÇÃO SOBRE O USO DE DROGAS, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA), INTERFERINDO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - ATOS TÍPICOS DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas

específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072130-27.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 16/08/2018.)

Todavia, em que pese, exista competência legislativa Municipal para dispor sobre cursos profissionalizantes que, em certa medida, estão atrelados ao direito a educação, há vício de iniciativa no projeto de lei por invasão do Legislativo na gestão administrativa dos cursos ministrados pelos órgãos do Município, presume-se, do Executivo.

Acerca da invasão de competência, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 8.285, de 30.10.13, de Presidente Prudente. Instituído prioridade de vagas em creches e escolas da Rede Pública de Ensino Municipal para crianças em idade compatível, vítimas de violência doméstica de natureza física e/ou sexual, como também filhas (os) de mulheres vítimas deste tipo de violência. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos interferindo na gestão

administrativa. Irrelevante sanção do Prefeito. Vício formal existente. Precedentes. Vício material. Presença. Desrespeito a princípios constitucionais igualdade/equidade, razoabilidade e impessoalidade. Precedentes. Inadmissível estigmatização de grupo específico de crianças. Imprescindível assimilação social. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, incisos II, XI e XIV; 111; 144; 237; 277 e 297 da Constituição Estadual). Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2114595-90.2014.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/03/2015; Data de Registro: 06/04/2015.)

Desse modo, em atenção ao questionamento formulado, responde-se no sentido de que o projeto de lei é inconstitucional por pretender regular matéria de competência privativa da União quando estabelece prioridade no encaminhamento de vagas de emprego.

No tocante a parte relativa a prioridade em cursos profissionalizantes ministrados por órgãos municipais, também se verifica inconstitucionalidade em razão de invadir a competência do Executivo, pois a ele compete gerir a atividade administrativa, nos termos do art. 86, inc. II, da Lei Orgânica Municipal.

Art. 86 - Compete, privativamente, ao Prefeito:

II - exercer, com o apoio dos auxiliares diretos, a direção superior da administração local;

Em conclusão, entendemos, s.m.j., que o presente projeto de lei é inconstitucional.

Independentemente do parecer em questão, o Projeto de Lei deverá passar pelas comissões de “Constituição, Justiça e Redação”.

É o parecer.

São Roque, 5 de junho de 2019

YAN SOARES DE S. NASCIMENTO

Assessor Jurídico

VIRGINIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica