PROJETO DE LEI Nº 093/2021

EMENTA: "Institui o Programa de Incentivo à Contratação de Mulheres em situação de violência doméstica no Município de Rio das Ostras e Cria o Selo Responsabilidade Social para as empresas particulares que adotarem as medidas previstas nesta Lei."

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Esta lei dispõe sobre o estímulo à contratação de mulheres em situação de violência doméstica, objetivando apoiar a autonomia financeira, por meio de sua inserção no mercado de trabalho.

Art. 2°. – O objetivo do presente programa é inserir no mercado de trabalho, com prioridade e o devido acompanhamento, mulheres vítimas de violência doméstica em situação de vulnerabilidade econômica.

Art. 3°. – O Programa consiste em mobilizar as empresas e estabelecimentos comerciais localizados no Município de Rio das Ostras, a disponibilizarem vagas de emprego, com prioridade, às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, atuando em conjunto com o Poder Executivo quando cadastradas junto ao Banco de Empregos.

Parágrafo Único. É facultado ao Poder Executivo, regulamentar, por ato próprio, o presente Programa, para fins de definir os órgãos públicos que assumirão as funções voltadas à coordenação, planejamento, implementação, acompanhamento do Programa e monitoramento dos resultados, bem como mobilização das empresas para disponibilizar vagas de contratação e oportunidades de trabalho para as mulheres vítimas de violência e abuso.

Art. 4°. – A assistência especificada nesta Lei restringe-se às mulheres domiciliadas no Município de Rio das Ostras, em situação de violência doméstica e familiar, devendo a mulher interessada apresentar os seguintes documentos:

I - Cópia do Boletim de ocorrência expedido pela Delegacia de Polícia Civil;

II - Documento comprobatório de Ingresso no Sistema de Justiça (denúncia da Violência);

III - Exame de Corpo de Delito, quando couber.

Art. 5°. – Com os documentos, a mulher interessada nas vagas de emprego deverá se dirigir órgão competente municipal, que fará o acolhimento, e a encaminhará para as empresas já cadastradas no Programa.

§ 1º. A empresa receberá a mulher com prioridade e fará a seleção de acordo com os critérios de admissão, qualificação e vagas disponíveis.

§ 2º. Quando houver a contratação da mulher por meio do presente programa, a empresa deverá encaminhar a informação de admissão.

§ 3º. O responsável pela guarda e análise da documentação apresentada, deverá manter a mesma sob sigilo, sob pena de responsabilidade.

Art. 6°. – Para a implementação das ações que trata a presente lei, poderá o Poder Executivo firmar termos específicos, acordos ou convênios, com os órgãos do Poder Público ou com entidades da sociedade civil, assegurando assim a assistência integral às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Art. 7°. – Fica instituído o Selo de Responsabilidade Social denominado "Parceiros das Mulheres" que poderá ser concedido às entidades sociais, empresas, entidades governamentais e outras instituições que atuarem em parceria com o Município no desenvolvimento de ações que envolvam a formação, qualificação, preparação e inserção de mulheres vítimas de violência doméstica no mercado de trabalho.

Art. 8°. – No Selo será registrado o ano em que foi estabelecida a parceria.

Art. 9°. – O Selo de Responsabilidade Social poderá ser concedido às instituições que atuarem de forma relevante no desenvolvimento de ações que resultem em:

I - contratação de mulheres vítimas de violência doméstica;

II - superação de meta prevista em convênios, termos de cooperação ou instrumentos congêneres celebrados com o órgão municipal competente para trabalho e renda, visando qualificação e/ou inserção de mulheres vítimas de violência doméstica no mercado de trabalho;

III - desenvolvimento ou apoio ao desenvolvimento de ações de capacitação de entidades sociais para atuação na qualificação de mulheres vítimas de violência doméstica;

IV - desenvolvimento ou apoio ao desenvolvimento de ações de capacitação e formação em metodologias aplicáveis à qualificação de mulheres vítimas de violência doméstica;

V - desenvolvimento ou ações de estudo ou incentivo à disseminação de tecnologias sociais com foco no empreendedorismo feminino.

Art. 10. – O Selo deverá ser emitido pelos órgãos competentes aos quais competirá desenvolver os procedimentos para a sua concessão e monitoramento.

Art. 11. – O Selo será encaminhado por meio eletrônico, acompanhado de ofício e certificado, e será concedido:

I - nas parcerias com instituições qualificadoras, após a comprovação das metas;

II - nas parcerias para a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, após a comprovação da criação de vínculo empregatício de mulher vítima de violência com a instituição, pelo período mínimo de doze meses;

III - nas demais ações, no momento da celebração da parceria com o órgão municipal competente, via Termo de Cooperação Técnica, Protocolo de municipal de trabalho, emprego e geração de renda, estabelecida pelo Município para as mulheres vítimas de violência doméstica.

Parágrafo Único. Na hipótese prevista no inciso II deste artigo, o posto de trabalho deverá manter-se ocupado por mulher vítima de violência doméstica pelo período mínimo de doze meses, podendo haver a substituição por outra mulher vítima de violência doméstica, no prazo de trinta dias a partir da demissão da anterior.

Art. 12. – O A instituição que não atender ao disposto no Parágrafo Único do artigo desta Lei perderá o direito ao uso do selo e deverá retirá-lo de qualquer material de divulgação no prazo máximo de seis meses improrrogáveis, contados a partir da data do Aviso de Recebimento (AR), comunicando o cancelamento da parceria.

Art. 13. – As despesas decorrentes da execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 14. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, complementando as Leis Municipais de n° 2.280/2019, 2.166/2018 e 2.141/2018.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A proposição tem por objetivo concretizar o direito da dignidade da pessoa humana nos termos do art. 1°, III, da Constituição da República, o princípio constitucional da isonomia material e a proteção e estímulo para amparar as mulheres vítimas de violência doméstica conforme previsão da Lei Federal n° 11.340/2006 (a famigerada Lei Maria da Penha).

Assim, ao fomentar a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, se cria um mecanismo real que possibilita à mulher agredida romper com eventual dependência econômica em relação ao seu agressor, possibilitando a sua saída imediata da situação de violência a que é submetida.

Esclarecido o conteúdo material da proposição cumpre agora destacar sua constitucionalidade e legalidade, tanto do ponto de vista da competência do Município para legislar sobre o tema quanto a possibilidade do exercício do poder legiferante advir do Poder Legislativo como aqui.

Pois bem. Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República).

Secundariamente, é descabida aqui qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria.

Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

Ora, 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):

> "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." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016; grifou-se).

Reproduz-se abaixo, decisão do e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente a ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal que institui o Selo Amigo do Idoso, à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

> "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." (Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. (a) Des. (a), Márcio Bartoli, Data do Julgamento: 16.05.2018, Órgão Especial, TJSP; grifou-se).

Em análise o presente Projeto tem como pano de fundo conteúdo praticamente idêntico ao já analisado por Tribunais Pátrios em atos normativos similares como, por exemplo, a Lei n° 2.846/2021 do Município de Porto Belo/SC, dentre outras no Estado de São Paulo, principalmente.

A jurisprudência do STF é firme no sentido de que somente há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder executivo na hipótese em que o projeto de lei parlamentar (*i*) preveja aumento de despesas fora dos casos constitucionalmente autorizados; (*ii*) disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos; e (*iii*) interfira no regime jurídico dos servidores públicos ou em aspectos da sua remuneração, três situações inexistentes aqui.

Com efeito, verifica-se 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 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, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Assim, não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 112, § 2°, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas. A razão é simples.

Da proposição em foco não se vislumbra qualquer obrigação ao Poder Executivo que implique diretamente a necessidade de fonte específica em termos financeiro-orçamentários para atendimento de novos encargos.

Hoje, a mera alegação de que a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo.

O entendimento é unânime: não é necessária a indicação de fonte de custeio pela lei municipal (art. 167, I, da CF/88) de início, até porque a implementação da lei e de seus efeitos na parte em que poderia gerar gastos ao Poder Executivo dependerá de sua própria atuação, ou seja, no momento que entender adequado suportará eventuais gastos, o que não precisa acontecer, necessariamente, no atual exercício financeiro.

E, ainda que assim não fosse, caberia a aplicação da orientação firmada pelo Plenário do STF, ao julgar a ADI 3.599, Rel. Min. Gilmar Mendes: "*A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro*".

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do Município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, ocorra o envio concomitante da presente Justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 09 de maio de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador