



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1561/2018 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0424/18.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito, que dispõe sobre estímulo à contratação de mulheres integrantes do projeto Tem Saída, que visa apoiar a autonomia financeira das mulheres em situação de violência doméstica que residam no Município de São Paulo, por meio de sua inserção no mercado de trabalho.

De acordo com a carta de encaminhamento da proposta, o projeto decorre de Termo de Cooperação firmado entre a Municipalidade, o Ministério Público do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional de São Paulo, e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres - ONU Mulheres.

O objeto da parceria é assegurar assistência ao "Projeto Tem Saída", que visa disponibilizar vagas de contratação e oportunidades de trabalho para as mulheres vítimas de abuso.

Por estas razões, a propositura, ao tratar do estímulo à contratação das mulheres nestas condições, estabelece que, nas contratações firmadas pelo Município de São Paulo, um percentual de 5 % (cinco por cento) das vagas de trabalho relacionadas com a prestação da atividade fim sejam a elas destinadas (art. 2º).

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Do ponto de vista formal, o projeto encontra fundamento no art. 30, I e V, da Constituição Federal, que dispõe competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e organizar e prestar os serviços públicos de interesse local.

No mérito, a proposta tem como finalidade a adoção de medidas concretas para resguardar a autonomia financeira das mulheres vítimas de violência doméstica, através da exigência de reserva de vagas de trabalho, imposta pela Administração Pública Municipal, nos contratos cujo objeto é a prestação de serviços públicos.

Deste modo, a norma jurídica proposta promove uma política de ação afirmativa, na medida em que tutela a presença destas mulheres no mercado de trabalho, objetivando o resguardo de sua independência financeira, uma vez que a dependência econômica pode ser um impeditivo para a denúncia de violência doméstica e familiar.

Conforme lições de abalizada doutrina, as ações afirmativas, que não podem ser confundidas com sistema de cotas, consistem em adoção de medidas tendentes à realização de igualdade de oportunidades de acesso de representantes de minorias ao mercado de trabalho ou a instituições educacionais.

Sobre o tema, destaque-se o autorizado ensinamento da I. Carmen Lúcia Antunes Rocha:

Os negros, os pobres, os marginalizados pela raça, pelo sexo, por opção religiosa, por condições econômicas inferiores, por deficiências físicas ou psíquicas, por idade, etc. continuam em estado de desalento jurídico em grande parte no mundo. Inobstante a garantia constitucional da dignidade humana igual para todos, da liberdade igual para todos, não são poucos os homens e mulheres que continuam sem ter acesso às iguais oportunidades mínimas de trabalho, de participação política, de cidadania criativa e comprometida, deixados que são à margem da convivência social, da experiência democrática na sociedade política.

...

Concluiu-se, então, que proibir a discriminação não era bastante para se ter a efetividade do princípio da igualdade jurídica. O que naquele modelo se tinha e se tem é tão somente o princípio da vedação da desigualdade, ou da invalidade do comportamento motivado por preconceito manifesto ou comprovado (ou comprovável), o que não pode ser considerado o mesmo que garantir a igualdade jurídica.

...

A expressão ação afirmativa, utilizada pela primeira vez numa ordem executiva federal norte-americana do mesmo ano de 1965, passou a significar, desde então, a exigência de favorecimento de algumas minorias socialmente inferiorizadas, vale dizer, juridicamente desiguais, por preconceitos arraigados culturalmente e que precisavam ser superados para que se atingisse a eficácia da igualdade preconizada e assegurada constitucionalmente na principiologia dos direitos fundamentais.

(Ação Afirmativa: o conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica, in Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 131, p. 283-295, jul./set. 1996, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176462>, acesso em 31.08.2018)

Portanto, a medida proposta tem fundamento no princípio da igualdade, tutelando a presença de mulheres vítimas de violência no mercado de trabalho.

Deste modo, o projeto encontra 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).

Sobre as políticas públicas de reserva de vagas já se manifestara o E. Supremo Tribunal Federal, em sede da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 186, julgada em 26 de abril de 2012, sobre a constitucionalidade dos atos que instituíram um sistema de reserva de vagas no processo de seleção para ingresso em instituição de sistema de ensino; mais recentemente, reafirmou a constitucionalidade de medidas desta natureza, no caso em relação aos afrodescendentes, conforme ementa abaixo reproduzida:

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Constitucionalidade. Reserva de vagas para negros em concursos públicos. Constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Procedência do pedido. 1. É constitucional a Lei nº 12.990/2014, que reserva a pessoas negras 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta, por três fundamentos. 1.1. Em primeiro lugar, a desequiparação promovida pela política de ação afirmativa em questão está em consonância com o princípio da isonomia. Ela se funda na necessidade de superar o racismo estrutural e institucional ainda existente na sociedade brasileira, e garantir a igualdade material entre os cidadãos, por meio da distribuição mais equitativa de bens sociais e da promoção do reconhecimento da população afrodescendente. 1.2. Em segundo lugar, não há violação aos princípios do concurso público e da eficiência. A reserva de vagas para negros não os isenta da aprovação no concurso público. Como qualquer outro candidato, o beneficiário da política deve alcançar a nota necessária para que seja considerado apto a exercer, de forma adequada e eficiente, o cargo em questão. Além disso, a incorporação do fator "raça" como critério de seleção, ao invés de afetar o princípio da eficiência, contribui para sua realização em maior extensão, criando uma "burocracia representativa", capaz de garantir que os pontos de vista e interesses de toda a população sejam considerados na tomada de decisões estatais. 1.3. Em terceiro lugar, a medida observa o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. (...) 4. Procedência do pedido, para fins de declarar a integral constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014. Tese de julgamento: "É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa".

(STF, Tribunal Pleno, ADC 41/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 08.06.2017, pub. DJE 17.08.2017)

Em relação à violência no âmbito familiar, deve ser destacado, ainda, que a Constituição da República reserva à família especial proteção do Estado, determinando que seja assegurado "assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações" (art. 226, § 8º).

Com base nesta determinação, foi editada a Lei Maria da Penha (Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006), que teve sua constitucionalidade declarada pela E. Corte Superior. O E. Supremo Tribunal Federal, apreciando a questão, posicionou-se 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).

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, também prevê, de maneira expressa, o dever do Município de desenvolver programas de combate e prevenção à violência contra a mulher, em dispositivo com a seguinte redação:

Art. 224 - O Município, de forma coordenada com o Estado, procurará desenvolver programas de combate e prevenção à violência contra a mulher buscando garantir:

I - assistência social, médica, psicológica e jurídica às mulheres vítimas de violência;

II - a criação e manutenção de abrigos para as mulheres e crianças vítimas de violência doméstica.

Desta maneira, conclui-se que a propositura, ao estimular a contratação de mulheres vítimas de violência doméstica, coaduna-se com o ordenamento jurídico vigente.

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.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/10/2018.

Aurélio Nomura - PSDB - Presidente

Caio Miranda Carneiro - PSB

Cláudio Fonseca - PPS

Edir Sales - PSD

João Jorge - PSDB

Reis - PT

Sandra Tadeu - DEM - Relatora

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 11/10/2018, p. 139

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