



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 117/2020

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre **Vereadora Fernanda Schlic Garcia**, que “*Dispõe sobre o estabelecimento de cotas raciais para o ingresso de negros e negras no serviço público municipal em cargos efetivos e comissionados*”.

De início, observamos que esta Secretaria Jurídica já se manifestou pela constitucionalidade da matéria quando analisou o PL nº 110/2020, de autoria do Vereador Anselmo Rolim Neto, que “*Estabelece reserva aos negros, de vagas oferecidas em concursos públicos no âmbito da Administração Pública Municipal, e dá outras providências*”, o qual, conforme sua última tramitação em 23/07/2020, está “*aguardando parecer da Comissão de Justiça*”, sendo recomendado a aplicação do disposto no art. 139 do RIC¹, uma vez que a proposição ora em análise trata da mesma matéria.

A presente proposição pretende estabelecer a reserva de 20% aos afrodescendentes das vagas e/ou cargos públicos efetivos e em comissão no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Município.

Tal matéria está em consonância com nosso direito positivo e encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas nos arts. 18 e 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

*“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios, todos autônomos**, nos termos desta Constituição.*

Art. 30. Compete aos Municípios:

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;**”*

¹ Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O termo “**autonomia política**”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprios.

Por sua vez, assunto de **interesse local**, segundo José Nilo de Castro, em sua obra intitulada Direito Municipal Positivo, pode ser definido como “todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.

A proposição, ainda, encontra amparo constitucional nos princípios fundamentais relativos à **dignidade da pessoa humana, à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem ou raça**, conforme o disposto nos arts. 1º, inciso III, e 3º, incisos III e IV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

(...)

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, a matéria também encontra fundamento na Lei Federal nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – Estatuto da Igualdade Racial, especialmente no seu art. 39, *caput*, que determina que:

*“Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, **inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público** e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas”. (g.n.)*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No que concerne a sua **iniciativa**, a proposição também não encontra óbices legais, uma vez que consideramos tratar-se de **matéria concorrente**, haja vista que se refere à **instituição de política afirmativa de reserva de vagas** baseada em critérios étnicos, dando concretude ao **direito da igualdade**, consagrado como **fundamental e de aplicação imediata**, nos termos do art. 5º, caput e §1º da Constituição Federal².

Por essa razão, **não há que se falar em vício de iniciativa legislativa**, visto que a matéria em pauta decorre diretamente do ordenamento constitucional, bem como não está elencada no rol taxativo das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, disposto no art. 61, §1º, inciso II da Constituição Federal³, dispositivo que, em âmbito estadual, encontra correspondência no art. 24, §2º da Constituição Paulista⁴, e, em âmbito municipal, corresponde ao art. 38 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba⁵.

² Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

§ 1º *As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.* (g.n.)

³ Art. 61. (...)

§ 1º *São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:*

II - *disponham sobre:*

- a) *criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) *organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) *servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) *organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) *criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) *militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

⁴ Art. 24 - (...)

§2º - *Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

- 1 - *criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - *criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR)*
- 3 - *organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - *servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*
- 5 - *militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*
- 6 - *criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

⁵ Art. 38. *Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:*

- I - *regime jurídico dos servidores;*
- II - *criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;*
- III - *orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;*
- IV - *criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.*



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Nesse sentido, vejamos manifestação recente do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o tema:

ADIN. Lei 4.063/19, do Município de Poá, que "dispõe sobre a reserva aos negros de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e de empregos públicos, no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo do Município.". Vício de iniciativa. Não ocorrência. Oriunda de iniciativa parlamentar, a lei questionada na presente ação direta trata da instituição da política afirmativa de reserva de vagas baseada em critérios étnicos, dando concretude ao direito fundamental da igualdade, que possui aplicabilidade imediata. Inteligência do art. 5º, caput, e §1º, da CF. Diploma que decorre diretamente do ordenamento constitucional e, portanto, não se sujeita à regra de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 24, §2º, item 04, aplicável aos Municípios por força do art. 144, ambos da CE. Entendimento fixado no julgamento da ADC 41/DF[1], pelo STF. Precedente reafirmado em caso análogo ao presente, também julgado pela Suprema Corte. Ato normativo compatível com o ordenamento constitucional vigente. Improcedência do pedido. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2088553-28.2019.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/08/2019; Data de Registro: 02/09/2019) (g.n.)

A esse respeito, merece destaque a tese do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 41 que amparou a decisão acima transcrita:

ADC 41 – STF- 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, (...).
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". (ADC 41, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2017) (g.n.)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Apenas a título de informação, verificamos que alguns municípios do estado de São Paulo já disciplinaram a matéria, dos quais destacamos Jundiaí (Lei nº 5.745/2002) e São Roque (Lei nº 5.111/2020), que possuem leis em vigor nos mesmos moldes da proposição em análise, uma vez que também incluíram os cargos em comissão na reserva de vagas para provimento de cargos públicos.

Por fim, há que se observar, ainda, o que dispõe o art. 5º da proposição (parte final), visto que possui caráter impositivo, ou seja, impõe ao Poder Executivo prazo para regulamentação. Tal dispositivo é definido pela doutrina administrativa como “**cláusula regulamentar**”, não devendo ser adotada nos projetos de iniciativa do legislativo, por ser considerada inconstitucional.

Nesse sentido, o Profº Jorge José da Costa, em sua obra “Técnica Legislativa - Procedimentos e Normas”, diz que:

“A cláusula regulamentar fere o princípio da independência dos poderes, uma vez que o Poder Legislativo não pode obrigar o Poder Executivo a usar uma atribuição que lhe é inerente, que é o chamado poder regulamentar, dentro do prazo que lhe convém”.

Pelo exposto, sendo suprimido o prazo previsto no seu art. 5º, **nada a opor sob o aspecto legal da proposição**, ressaltando-se que a sua aprovação dependerá do voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara (art. 162 do RI)⁶.

Sorocaba, 4 de agosto de 2020.

ROBERTA DOS SANTOS VEIGA
PROCURADORA LEGISLATIVA

De acordo:

MARCIA PEGORELLI ANTUNES
Secretária Jurídica

⁶ Art. 162. Todas as deliberações da Câmara, salvo disposição expressa em contrário, serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros.