

PARECER JURÍDICO

Assessoria Jurídica Legislativa

26 de agosto de 2026

PROCESSO Nº: 1560/2026

PROPOSIÇÃO: Projeto de Lei nº 113/2026

AUTORIA: Prefeito Municipal

EMENTA DA PROPOSIÇÃO: Autoriza o Poder Executivo a implantar o Programa Mães Guardiãs Embuenses e dá outras providências.

SOLICITANTE: Diretoria de Serviços Legislativos / Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal da Estância Turística de Embu das Artes

EMENTA DO PARECER: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL. PROJETO DE LEI Nº 113/2026. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÃES GUARDIÃS EMBUENSES. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO INCLUSIVA E CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL E INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO CONFORME ART. 30, I, DA CF/88 E ART. 46 DA LOM. AUSÊNCIA DE VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL OU MATERIAL. ANÁLISE DO VÍNCULO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E RECOMENDAÇÕES PARA MITIGAÇÃO DE RISCOS TRABALHISTAS. CONDICIONAMENTO ORÇAMENTÁRIO E EXIGÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO CONFORME A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ADEQUAÇÕES PONTUAIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA. OPINAMENTO FAVORÁVEL À TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO, COM RECOMENDAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei nº 113/2026, autuado no Processo Administrativo nº 1560/2026, de autoria do Exmo. Senhor Prefeito Municipal, protocolado perante esta Casa de Leis em 19 de agosto de 2026. A proposição visa autorizar o Poder Executivo a instituir e implantar no âmbito municipal o denominado "Programa Mães Guardiãs Embuenses", voltado precipuamente a conferir suporte às ações de acolhimento e assistência nas unidades escolares da rede pública de ensino, paralelamente à qualificação e transferência de renda a mulheres em condição de vulnerabilidade.

Consoante se depreende da justificativa e do texto normativo encartado, a coordenação executiva do programa ficará sob a responsabilidade da Secretaria Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência, atuando em estreita articulação com a Secretaria Municipal de Educação. Os objetivos centrais delineados pelo projeto consistem em promover a inclusão social e produtiva de mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica, valorizar as mães de alunos devidamente matriculados na rede pública municipal — assegurando prioridade àquelas com filhos com deficiência —, além de fortalecer o apoio operacional e humanizado no atendimento educacional inclusivo prestado pelas escolas municipais.

A estrutura do programa prevê a seleção de participantes para o desempenho de atividades complementares de apoio escolar pelo período de 6 (seis) horas diárias, a serem cumpridas de segunda a sexta-feira, mediante a concessão de bolsa-auxílio pecuniária mensal no montante de **R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais)**. O prazo de permanência no programa é fixado em até 12 (doze) meses, admitida uma única prorrogação por igual período. O projeto ressalta de forma peremptória que a adesão e a percepção do benefício não ensejam qualquer modalidade de vínculo empregatício com a Administração Pública Municipal, afastando encargos trabalhistas e previdenciários, além de condicionar a oferta efetiva de vagas à existência de dotação orçamentária e disponibilidade financeira. Constatada a regular tramitação e inclusão da matéria na pauta da 25ª Sessão Ordinária, realizada em 26 de agosto de 2026, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica Legislativa para emissão de manifestação conclusiva.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da Competência e da Iniciativa Legislativa



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade> com o identificador 340030003100310035003A00540052004100. Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

O exame formal do Projeto de Lei nº 113/2026 evidencia a plena regularidade sob a ótica da competência federativa e da iniciativa legislativa. Nos termos do art. 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. A implementação de programas voltados ao aprimoramento da rede pública municipal de ensino e ao amparo a famílias em vulnerabilidade reside estritamente no âmbito do interesse peculiar do Município da Estância Turística de Embu das Artes, preceito igualmente assegurado pelo art. 8º da Lei Orgânica Municipal.

No que tange à iniciativa das leis, a ordem constitucional impõe a reserva privativa do Chefe do Poder Executivo para inaugurar o processo legislativo que verse sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública, bem como matérias que envolvam a assunção direta de despesas e a gestão dos serviços públicos locais, nos termos do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável por força do princípio da simetria, e do art. 46 da Lei Orgânica Municipal. Tendo em vista que a propositura sob análise decorre de ato formal do próprio Prefeito Municipal, resta plenamente satisfeito o requisito subjetivo de iniciativa, não padecendo a proposição de qualquer vício de inconstitucionalidade formal.

2. Da Constitucionalidade Material

Sob a perspectiva do conteúdo normativo, a criação do Programa Mães Guardiãs Embuenses alinha-se harmonicamente com os fundamentos da República Federativa do Brasil e com os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e promoção da dignidade da pessoa humana. O programa dá concretude material às diretrizes estabelecidas nos arts. 203, 205, 208, 227 e 230 da Constituição Federal, que impõem ao Poder Público o dever inafastável de prestar assistência social a quem dela necessitar, proteger a maternidade e a infância, além de assegurar o direito prioritário à educação de qualidade e ao atendimento especializado às pessoas com deficiência.

A matéria encontra idêntico respaldo no art. 277 da Constituição do Estado de São Paulo e nos arts. 1º, 235 e seguintes da Lei Orgânica do Município de Embu das Artes, harmonizando-se de forma direta com as premissas da Lei Federal nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e com a Política Municipal de Educação Especial Inclusiva. A priorização de mães de alunos com deficiência para a composição do quadro de bolsistas constitui ação afirmativa legítima, fundamentada no princípio da isonomia material, ao propiciar qualificação e renda para mulheres historicamente sobrecarregadas com o trabalho de cuidado, ao mesmo tempo em que humaniza o ambiente escolar. Desta feita, inexiste mácula de inconstitucionalidade material no texto sob exame.

3. Da Natureza Jurídica do Vínculo e da Mitigação de Riscos Trabalhistas

A análise dogmática da propositura impõe detida cautela no tocante às disposições dos arts. 5º e 12 do projeto, as quais estabelecem expressamente a natureza não empregatícia da relação jurídica entre as participantes e a Administração Pública. É cediço que programas assistenciais de qualificação profissional e inclusão produtiva possuem natureza social e formativa, não configurando relação de emprego regida pela Consolidação das Leis do Trabalho ou vínculo estatutário ordinário, desde que preservadas estritamente suas finalidades institucionais.

Ocorre que, no âmbito da Justiça do Trabalho, vigora com primazia o princípio da primazia da realidade sobre a forma. A fixação de carga horária diária de 6 (seis) horas, de segunda a sexta-feira, sob coordenação direta das equipes escolares e mediante remuneração fixa mensal caracterizada como bolsa-auxílio, pode ensejar alegações de presença cumulativa dos elementos fático-jurídicos do liame empregatício tipificados no art. 3º da CLT, tais como pessoalidade, habitualidade, onerosidade e subordinação jurídica.

Para resguardar o erário municipal e afastar o risco de futuras condenações trabalhistas ou reconhecimento judicial de desvio de finalidade, orienta-se que a futura regulamentação do programa e os respectivos termos individuais de adesão enfatizem, de modo inequívoco, a feição eminentemente formativa, voluntária e pedagógica das atividades desempenhadas. Deve-se impedir terminantemente que as bolsistas venham a suprir déficits operacionais ordinários de cargos efetivos do quadro permanente, tais como agentes de limpeza, merendeiras ou auxiliares administrativos, e sobretudo garantir a estrita observância da vedação imposta pelo art. 4º, § 1º, inciso V, do projeto, que proíbe o exercício de funções privativas do magistério e de suporte pedagógico especializado.



4. Dos Aspectos Orçamentário-Financeiros e da Responsabilidade Fiscal

No que concerne à repercussão financeira da medida, o art. 14 da proposição preconiza que as despesas decorrentes da execução do programa correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário. Outrossim, o art. 4º do texto legal condiciona a fixação do quantitativo de vagas à real existência de disponibilidade financeira e orçamentária do Município, em conformidade com o estatuído no art. 25 da Constituição Estadual e no art. 47 da Lei Orgânica Municipal.

Não obstante a higidez do dispositivo, a juridicidade da assunção de novos encargos financeiros de caráter continuado exige o rigoroso cumprimento dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Dessarte, recomenda-se que o Poder Executivo acoste aos autos do processo legislativo a competente estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de vigência e os dois subsequentes, acompanhada da demonstração da compatibilidade da despesa com as metas traçadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cumprir registrar, ainda, a necessidade de permanente monitoramento da classificação contábil da despesa decorrente da bolsa-auxílio pecuniária frente aos limites globais de gastos com pessoal estabelecidos pelo art. 169 da Constituição Federal e regulamentados pela legislação fiscal, assegurando que as transferências de renda não sejam transmutadas em rubrica suscetível de cômputo restritivo que venha a comprometer a gestão fiscal do Município.

5. Da Técnica Legislativa

Sob o aspecto formal-redacional, o Projeto de Lei nº 113/2026 atende em linhas gerais aos preceitos da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e do Regimento Interno desta Casa Legislativa, demandando apenas pequenas correções para assegurar clareza e precisão terminológica. Observa-se que a redação do art. 3º, inciso II, ao dispor sobre a condição de a candidata "não ser beneficiária de aposentadoria especial", utiliza expressão jurídica excessivamente restritiva e de contornos técnicos específicos do regime geral de previdência social, quando o escopo pretendido é vedar a acumulação com proventos de aposentadoria ou rendas que descaracterizem a situação de vulnerabilidade, sendo recomendável o seu aprimoramento textual.

Ademais, constata-se a conveniência de uniformização gráfica do vocábulo "bolsa-auxílio" ao longo do texto legal, especificamente nos arts. 7º e 9º e respectivos parágrafos, corrigindo pontuais variações de digitação e ajustando as remissões internas entre os artigos, de modo a garantir coesão sistemática à norma que será promulgada.

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Assessoria Jurídica Legislativa emite parecer pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE** e regularidade formal do Projeto de Lei nº 113/2026, manifestando-se **FAVORAVELMENTE** à sua regular tramitação e deliberação pelo Plenário desta Câmara Municipal.

Recomenda-se, para a escorreita instrução do procedimento e plena segurança jurídica de sua implementação:

- a) A juntada, pelo Poder Executivo, da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e da declaração de compatibilidade com as normas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000;
- b) O aperfeiçoamento das balizas de regulamentação do programa, zelando para que os termos de adesão e a supervisão cotidiana das atividades preservem com clareza o caráter socioeducativo e assistencial da bolsa-auxílio, mitigando riscos de eventual controvérsia na esfera laboral;
- c) A adequação pontual da redação do art. 3º, inciso II, e a padronização dos termos regimentais e ortográficos, com esteio nas diretrizes da Lei Complementar nº 95/1998.

É o parecer, sob censura e salvo melhor juízo.

Estância Turística de Embu das Artes, 26 de agosto de 2026.



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340030003100310035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

HÉLIO DA COSTA MARQUES

Assessor Jurídico Legislativo

OAB/SP nº 301.102 — Matrícula nº 1166



Autenticar documento em <https://nopapercloud.cmembu.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 340030003100310035003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.