



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 66/2019

Teresina (PI), 15 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 38/2019

Autoria: Ver. Pedro Fernandes

Ementa: “Institui programa horta comunitária educativa, no município de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO/HISTÓRICO:

De autoria do ilustre Vereador Pedro Fernandes, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Institui programa horta comunitária educativa, no município de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, o insigne parlamentar explica que a proposição legislativa em epígrafe visa instituir um programa voltado para promoção de uma conscientização educativa acerca da relevância das hortas comunitárias, através da disseminação da importância da alimentação de qualidade nas escolas municipais e realização de feiras comunitárias com alimentos produzidos pelo programa.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento Municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no art. 100, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Verifica-se, ainda, a existência de justificção por escrito, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Percebe-se que a proposição legislativa está redigida em termos claros, objetivos e concisos de acordo art. 99, do RICMT.

Destarte, restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto em análise cuida de matéria revestida de interesse local sobre a qual compete ao Município legislar, nos termos do artigo do art. 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 e do art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Demais disso, vale repisar que a competência para legislar sobre o tema, estabelecida no art. 24, inciso VI da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. A par disso, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24, da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, consoante art. 30, incisos I e II da CRFB/88. Eis a redação dos dispositivos supramencionados:

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

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Em complemento, merece registro que a proposição encontra arrimo na Lei Orgânica do Município de Teresina, conforme se depreende dos dispositivos abaixo:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

CAPÍTULO V

DA POLÍTICA AGRÍCOLA

Art. 198. A política agrícola será formulada e executada no Município, nos termos do disposto nas Constituições Federal, Estadual e nesta Lei Orgânica.

Vale acrescentar, ainda, que, no âmbito municipal, vigora a lei nº 2.271, de 27 de dezembro de 1.993, a qual “dispõe sobre incentivos à produção de hortaliças em vilas e favelas de Teresina”, com o intuito de incentivar o cultivo de hortas domésticas pelas famílias de baixa renda.

No que tange ao processo legislativo, destaque-se que não há vício de iniciativa a macular o presente projeto, haja vista que apenas estabelece objetivos gerais a serem regulamentados pelo Poder Executivo, através de seu órgão competente, bem como não implica em criação de órgãos públicos, nem estabelecimento de novas atribuições a eles.

Sobre o tema, convém destacar o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF no qual foi considerado constitucional a criação de programa de políticas públicas por meio de lei de iniciativa parlamentar, no caso do AgR no RE nº 290.549/RJ. Tratava-se de lei que criava um programa intitulado “Rua da Saúde”.

Em decisão monocrática, o Ministro Dias Toffoli negou seguimento ao RE interposto pelo Município do Rio de Janeiro, em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade da mencionada lei. Nessa ocasião, o Município interpôs agravo à aludida decisão e a Primeira Turma, por 4 (quatro) votos a 1 (um), negou provimento ao recurso.

No voto do Relator, afirma-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão na esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local. Um pouco adiante, o voto consigna que:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Isso porque, ao contrário do asseverado pelo agravante, a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

A leitura das normas desse diploma legal, apontadas como representativas dessa violação, a tanto não autorizam, na medida em que a criação do programa instituído por meio dessa lei apenas tinha por objetivo fomentar a prática de esportes em vias e logradouros públicos, tendo ficado expressamente consignado nesse texto legal que 'a implantação, coordenação e acompanhamento do programa ficará a cargo do órgão competente do Poder Executivo', a quem incumbirá, também, aprovar as vias designadas pelos moradores para a realização do programa.

Vê-se, portanto, que a competência do Chefe do Poder Executivo local para disciplinar o uso das vias e logradouros públicos de sua urbe foi devidamente preservada pela referida lei. (grifo nosso) (RE 290.549-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 28-2-2012, Primeira Turma, DJE de 29-3-2012.) (grifo nosso)

No que se refere aos demais dispositivos invocados como inconstitucionais, o Tribunal de origem assim consignou:

Com efeito, o artigo 112, § 1º, nº II, letra 'd', da Constituição Fluminense reserva, ao Chefe do Executivo, a competência exclusiva dos projetos de lei atinentes à criação, estruturação e atribuições dos órgãos desse Poder.

Contudo, não se vê desses três comandos a menor referência a órgão do Poder Executivo. Nem para criá-lo; nem para estruturá-lo; nem para atribuir-lhe qualquer função específica. Dispôs-se sobre a criação de um programa, aliás sintônico com a ideiação constitucional. Há de se convir, entretanto, que, nesses três primeiros artigos, a Lei Municipal nº 2621/98, de modo algum detalhou a executoriedade de sua realização, claramente deferida para a atividade regulamentatória. (grifo nosso)

Na mesma linha, vale invocar este outro julgado do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AMPLIAÇÃO DO PERÍODO DE ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL – AGERGS. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. VÍCIO DE INICIATIVA. CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ENTE FEDERATIVO.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que não há violação, por vício de iniciativa, ao art. 61, § 1º, II, "e", da Constituição Federal, quando a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos administrativos, bem como quando não institui nova atribuição à órgão integrante da administração estatal. 2. Constatou-se a inexistência de ofensa ao art. 165, III, do Texto Constitucional, uma vez que não se haure das disposições impugnadas tratamento de matéria orçamentária, notadamente vinculação ou destinação específica de receitas orçamentárias. 3. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência. (ADI 2528, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 04-12-2015 PUBLIC 07-12-2015) grifo nosso

Depreende-se, portanto, que as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos da soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo).

Considera-se, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal – STF (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Da análise da proposição em comento, verifica-se que não houve vício de iniciativa, vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Em complemento, colaciona-se julgado, emanado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao analisar a ADI nº. 70055650303, declarando a constitucionalidade de Lei municipal de origem parlamentar que instituiu Programa de Fomento à Cultura, Desporto e Lazer no Município de Canguçu, assim ementado (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROGRAMA DE FOMENTO À CULTURA, DESPORTO E LAZER NO MUNICÍPIO DE CANGUÇU.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Lei de iniciativa do Legislativo que institui programa de fomento à cultura, desporto e lazer, não dispõe sobre organização e o funcionamento da administração municipal, não impõe ônus ao Prefeito, nem invade estrutura das Secretarias do município, muito menos cria despesas ao Poder Executivo. Uma vez que a iniciativa do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, no entendimento sedimentado do Supremo Tribunal Federal, também não viola competência privativa do Chefe do Poder Executivo, norma de iniciativa do Legislativo que concede isenções e reduções nos valores de tributos municipais, visando incrementar à realização de eventos culturais, esportivos e de lazer. Ausência de vício de inconstitucionalidade. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.

Desse modo, estando em perfeita harmonia com os comandos normativos pátrios supramencionados, merece o projeto de lei em comento toda consideração da edilidade teresinense.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado, conforme os motivos acima explanados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.


CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT