



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 75/2019

Teresina (PI), 20 de março de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 81/2019

Autor: Ver. Nilson Cavalcante e Sgt. R. Silva

Ementa: “Dispõe sobre a política municipal de trabalho e emprego, no âmbito do Município de Teresina-PI, e dá outras providências”

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

Os ilustres Vereadores *Nilson Cavalcante e Sgt. R. Silva* apresentaram projeto de lei cuja ementa é a seguinte: “*Dispõe sobre a política municipal de trabalho e emprego, no âmbito do Município de Teresina-PI, e dá outras providências*”.

Em suma, os nobres vereadores explicitaram a necessidade de oferecer orientações essenciais acerca do mercado de trabalho. Ademais, aduziram que pretendem padronizar serviços relacionados à busca de trabalho e emprego em Teresina.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo nova 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)

(...)

§ 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



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

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.

2

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De início, é necessário aduzir que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, com respaldo no art. 30, incisos I, da CRFB/88 e no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

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; (grifos nossos)

Ressalte-se que o acesso ao trabalho e emprego é direito social reconhecido pelo constituinte originário:

3

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Deste modo, não apenas a proteção às relações de trabalho, mas o próprio acesso aos postos exsurtem como direito dos cidadãos.

Na esteira da matéria veiculada, a LOM fixa liame entre do desenvolvimento econômico e valorização do trabalho humano:

Art. 173. O Poder Público Municipal promoverá o desenvolvimento econômico do Município, de modo que as atividades econômicas realizadas contribuam para elevar o nível de vida e o bem-estar da população, bem como para a valorização do trabalho humano.

Art. 174. Na promoção do desenvolvimento econômico, o Poder Público Municipal agirá, sem prejuízo de outras iniciativas, no sentido de:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

I - fomentar a livre iniciativa;

II - privilegiar a geração de empregos;

Neste toar o PL coaduna-se com a Lei municipal nº 4.746 de 2015, que institui o Conselho Municipal de Emprego de Teresina - COMETE. Nesta linha de entendimento, a indigitada norma declina que competirá ao Conselho, entre várias outras atribuições:

Art. 2º Ao Conselho Municipal de Emprego de Teresina compete: I - aprovar e publicar no Diário Oficial do Município - DOM o seu Regimento Interno, observados, para tal fim, os critérios das Resoluções nos 80, de 19.04.1995, e 114, de 01.08.1996, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; II - acompanhar o desempenho do mercado de trabalho e analisar o impacto sobre ele das políticas praticadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal; III - analisar as tendências do sistema produtivo, no âmbito do Município, e seus reflexos na criação de postos de trabalho e perfil de demanda dos trabalhadores; IV - propor medidas alternativas econômicas e sociais, geradoras de oportunidades de trabalho e renda que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho; V - participar da elaboração do Plano de Trabalho para as políticas de fomento e geração de oportunidades de emprego e renda no Município de Teresina; VI - aprovar o Plano de Trabalho referido no inciso V, deste artigo, de acordo com os critérios definidos pelo CODEFAT / Conselho Estadual de Emprego, objetivando a execução de ações integradas de alocação e realocação de mão de obra, qualificação e reciclagem profissional, geração de informações sobre o mercado de trabalho, e programas de apoio à geração de emprego e renda, encaminhando-o para a apreciação do Conselho Estadual de Emprego, objetivando integrá-lo ao Plano Estadual; VII - executar as ações a que se refere o Plano de Trabalho em questão, pertinentes ao Município de Teresina; VIII - promover a articulação com instituições e organizações públicas ou privadas envolvidas com programas de geração de emprego e renda, visando a integração das ações; IX - promover a articulação com entidades de formação profissional, escolas públicas técnicas, universidades, entidades representativas de empregados e empregadores e organizações não governamentais, na busca de parcerias para ações de capacitação, reciclagem profissional e assistência técnica aos beneficiários de financiamentos; X - promover e incentivar a modernização das relações de trabalho, inclusive nas questões de segurança e saúde no trabalho; XI - sugerir medidas que anulem os efeitos negativos, das políticas públicas e das inovações tecnológicas, sobre o mercado de trabalho; XII - acompanhar as ações voltadas para a capacitação de mão de obra para a reciclagem profissional e propor subsídios à formação da política de formação profissional; XIII - acompanhar as ações voltadas para a expansão do mercado de trabalho e oferecer subsídios à Política Nacional de Emprego; XIV - incentivar e apoiar todas as medidas concretas que visem à qualificação de mão de obra e a geração de emprego e renda com ou sem ônus para o Poder Público; XV - apoiar iniciativas que visem ao

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

aperfeiçoamento da legislação de trabalho e das relações de trabalho; XVI - opinar sobre a celebração de convênios e/ou contratos, que permitam aos órgãos públicos ou entidades privadas realizarem qualificação ou reciclagem de trabalhadores desempregados; XVII - avaliar, previamente, as propostas de órgãos municipais, a serem encaminhadas ao Governo Federal ou a organismos internacionais, para obtenção de recursos para a capacitação para o trabalho e a reciclagem profissional; XVIII - apoiar o mercado de trabalho e geração de renda, assegurando compatibilização entre si; XIX - subsidiar, quando solicitado, as deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT; XX - elaborar e apreciar projetos de geração de trabalho, emprego e renda e de qualificação profissional no Município; XXI - propor programas, projetos e medidas que incentivem o associativismo/cooperativismo e a auto-organização, como forma de enfrentar o impacto do desemprego nas áreas urbanas e rurais do Município; XXII - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos utilizados na geração de trabalho, emprego e renda e na qualificação profissional no Município, priorizando os oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Ou seja, a materialização das atividades de incumbência do Conselho poderá ser vetorizada também com que dispõe o PL em testilha, conformando as atuações.

O caráter de interesse local exsurge justamente na propulsão do acesso a postos de trabalhos neste município.

5

Vale ressaltar que, no caso, **não** se veicula norma de Direito do Trabalho, haja vista não dispor sobre aspectos das relações jurídicas de trabalho, como sujeitos, equipamentos de proteção individual, local de trabalho, condições para exercício de profissão; em verdade, os nobres legisladores buscam desenvolver atividades voltadas para facilitar o acesso ao mercado de trabalho, orientação aos que buscam emprego, oferecimento de informações, etc.

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Com efeito, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:
[...]



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

Nessa linha de intelecção, o doutrinador Ives Gandra da Silva Martins posiciona-se em favor das hipóteses de iniciativa privativa:

(...)sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387)

Por outro lado, o constitucionalista Nuno Piçarra, em sua obra “A Separação de Poderes como Doutrina e como Princípio”, Coimbra Editora, 1989, p. 252, ao discorrer sobre as novas conformações do princípio da separação de poderes, afirma que a função política abrange a orientação e a direcção da sociedade política em geral, a determinação do interesse público, a interpretação dos fins do Estado, a fixação de suas tarefas e a escolha dos meios (...) adequados para os realizar. Assim, para exercer essa tarefa, exige-se um entrelaçamento e uma atuação conjunta entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares.

Nesse contexto, segundo se infere dos trechos extraídos da referida obra, entende-se que é cabível ao Legislativo formular as políticas públicas em linhas gerais, e ao Executivo operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador.

Em posicionamento convergente, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, Maria Paula Dallari. Op. Cit., p. 269) afirma ser relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos, são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

O Supremo Tribunal Federal – STF também considerou 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, o qual apreciava a lei que criava um programa intitulado Rua da Saúde.

No voto do Relator, afirmou-se, em suma, que a edição da referida lei, decorrente de iniciativa parlamentar, não representou invasão da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consignou 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 execução do programa.

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

‘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 coma ideação 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.

Dessa forma, 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 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A jurista Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro também defende que, nas hipóteses de formulação de políticas públicas, pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo, vedando, no entanto, algumas condutas, conforme se depreende a seguir:

*(...) o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo (MONTEIRO, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça. **Limites à iniciativa legislativa e o princípio da reserva da administração.** In: Revista de administração municipal, v. 57 n. 278 pp 66-68, out./dez 2011)*

Assim, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.

No caso em comento, o referido projeto não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal, estabelece objetivos a serem perseguidos e critérios que deverão ser observados pelo Município na implantação da política, cabendo, assim, ao Executivo regulamentá-lo para que a proposição produza efeitos.

Noutro giro, admite-se ainda como argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar o § 1º do art. 5º da CRFB, o qual determina que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, aí inclusos os direitos sociais, têm aplicação imediata. Sob esse raciocínio, não é forçoso concluir que o legislador tem o dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa está em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

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, por não vislumbrar vício de inconstitucionalidade que impeça sua normal tramitação.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

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

**Carlos Renê Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT**