



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 09/2021

Autor(a): Ver. Fernanda Gomes

Ementa: "Institui o Programa "Jovem que Trabalha" para incentivar a inserção de jovens no mercado de trabalho no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências".

Relator: Ver. Bruno Vilarinho

Conclusão: Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

De autoria da ilustre Vereadora acima identificada, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: "Institui o Programa "Jovem que Trabalha" para incentivar a inserção de jovens no mercado de trabalho no âmbito do Município de Teresina e dá outras providências".

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em epígrafe, visando a incentivar a inserção de jovens sem experiência no mercado de trabalho, pretende instituir, no âmbito do Município de Teresina, o Programa “Jovem que Trabalha”.

A respeito da competência legislativa e administrativa do município, vale conferir o art. 30, incisos I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, bem como o art. 12, inciso I, e o art. 13, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

Art. 13. Ao Município compete, em comum com o Estado e a União:

[...]

III – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (grifo nosso)

A hipótese dos autos é dotada de peculiaridade local, porquanto o Município tem o dever de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, conforme se depreende do dispositivo da LOM transcrito abaixo:

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que concerne:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

[...]

j) ao combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; (grifo nosso)

[...]

p) a políticas públicas do Município; (grifo nosso)

Ademais, insta ressaltar que o diploma é verticalmente compatível com nossa sistemática constitucional pelos motivos a seguir detalhados.

No que concerne ao entendimento jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal - STF 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. 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 lei.

O Município agravou da decisão e a Primeira Turma da Egrégia Corte, por 04 (quatro) votos a 01 (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 da esfera da competência privativa do Chefe do Poder Executivo local.

Um pouco adiante, o voto consigna 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 consignou:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

'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).

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 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.**

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 *sub examine*, há previsão apenas de um programa que tem por objetivo incentivar a inserção de jovens sem experiência no mercado de trabalho.

Verifica-se, desse modo, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo STF, é taxativo. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como "norma geral".

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015) (grifo nosso)

(...) Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007) (grifo nosso)

A fim de corroborar as premissas acima, impende colacionar o seguinte julgado, proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo na apreciação de caso análogo, *in verbis*:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.626, de 12 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, "que dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Bucal da Pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD) e dá outras providências".

II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial.

III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir programa de proteção à saúde da pessoa com Transtorno Global do Desenvolvimento (TGD), em âmbito local, e estabelecer regras dotadas de abstração e generalidade. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina.

VI. Artigo 4º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contados de sua publicação.". Pedido julgado parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263773-74.2018.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/04/2019; Data de Registro: 04/04/2019) (grifo nosso)

Quanto à alegação de ausência de dotação orçamentária, cumpre destacar que esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº. 3.599:

"O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Dessa maneira, depreende-se que são taxativas e excepcionais as hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo de formação das leis, não se podendo presumir, tampouco ampliar o sentido dos temas definidos pelos constituintes federal e estadual.

Portanto, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do entendimento jurisprudencial dominante.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

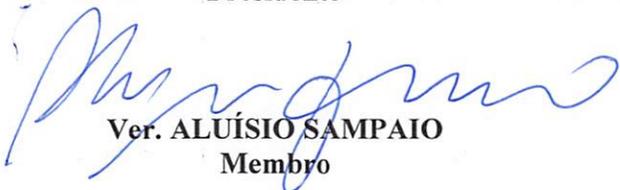
É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 24 de fevereiro de 2021.


Ver. **BRUNO VILARINHO**
Relator

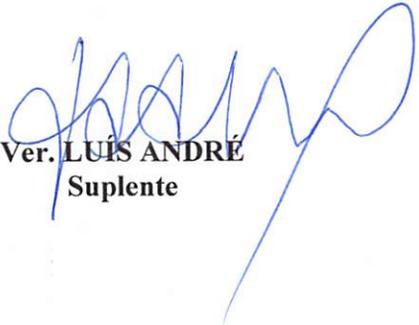
Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. **EDILBERTO BORGES - DUDU**
Presidente


Ver. **ALUÍSIO SAMPAIO**
Membro



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA


Ver. LUÍS ANDRÉ
Suplente