



PARECER Nº 22/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.313/2017

Apresentado pelo Vereador: Alberes Lopes

Em: 23 de fevereiro de 2017

EMENTA: Institui programa de qualificação profissional “meu primeiro emprego”, no município de Caruaru e dá outras providências.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Qualificação de Jovens e Mulheres

TEMA 3 – Emprego

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Alberes Lopes*, o qual institui o programa de qualificação profissional “meu primeiro emprego” no município de Caruaru e dá outras providências.

O cerne do projeto de lei é criar formas de incentivo a inserção no mercado de trabalho de jovens e mulheres. Com termos amplos, o edil tem a iniciativa de implementar política que promova qualificação/requalificação de jovens e mulheres, dois segmentos sociais que sofrem com a presente crise de emprego que acomete todo o Brasil.

Sem a devida justificativa, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. ANÁLISE

2.1 - Da Competência da Iniciativa Legal

Como é de saber comum, a CF/88 consagra a repartição da função legislativa entre a União, os Estados/DF e os Municípios. Ato contínuo, é indubitável que o Poder Executivo detém uma considerável parcela de iniciativa legislativa, o que é comumente chamado de “reserva da administração”.

Nesse diapasão, a Constituição de Pernambuco é explícita ao informar as matérias que tem iniciativa reservada ao chefe do executivo, tornando viciada qualquer proposição que não provenha deste Poder. A exemplo prático pode-se citar os seguintes termos normativos, *in verbis*:

Art. 79. São poderes do Município, **independentes e harmônicos** entre si, o Executivo e o Legislativo.

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 37. **Compete privativamente ao Governador** do Estado:

(...)

II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior** da administração estadual;

Conforme o exposto, o legislador municipal não tem plena autonomia para confecção de atos normativos. O edil deve obedecer ao disposto nas Constituições Estadual e Federal, tudo com vistas a efetividade e sistemática do ordenamento jurídico nacional.



Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

No caso em tela, vislumbra-se uma implantação de política pública voltada para jovens e mulheres, concomitantemente com a criação de um conselho municipal que impulse e administre as ações. São exatos os ditames presentes nas cabeças dos artigos 1º e 3º, do PL 7.313/2017 em exame, observe-se:

Art. 1º – Fica instituído o programa “meu primeiro emprego”, no âmbito do Município de Caruaru.

I – gerar emprego e renda na cidade de Caruaru;

II – propiciar qualificação profissional para jovens, com renda familiar inferior a quatro salários mínimos.

(...)

Art. 3º – Para implementar o Programa instituído por esta lei, se constituirá um Colegiado Municipal de Desenvolvimento Econômico com 8 membros, assim construído.

É pacífico na doutrina e na jurisprudência que política pública, que estrutura e inova órgãos e entidades do Poder Executivo, dependem da iniciativa do ente competente. É condição de validade do próprio processo legislativo que tal fato político ocorra, sob pena de vício formal de iniciativa. Neste sentido vale lembrar as lições do professor Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. **A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos, dispõe, unicamente, sobre a sua execução.** Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão 'normativa' da Câmara e a função 'executiva' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

Lei de iniciativa exclusiva do prefeito é aquela em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nesta categoria estão as que disponham sobre matéria financeira; criem cargos, funções e empregos; fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens de servidores, ou disponham sobre o seu regime funcional; criem ou aumentem despesas, ou reduzam a receita municipal ..." (em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 6ª ed., p. 541).

Amado



O projeto de lei em esboço estabelece serviços a serem prestados no âmbito da administração, influenciando na estrutura de suas secretarias e órgãos. Verifica-se, de pleno, uma ingerência do legislativo municipal na criação, estruturação e atribuição de órgãos e secretarias municipais, vedação expressa contida na Constituição do Estado de Pernambuco.

Incontáveis vezes as cortes de Justiça tem proclamado a inconstitucionalidade dessas leis municipais, de iniciativa do legislativo, geradoras de situação de constrangimento ao Executivo.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROGRAMA MUNICIPAL MEU PRIMEIRO TRABALHO. LEI QUE IMPLEMENTA POLÍTICA PÚBLICA E ACARRETA AUMENTO DE DESPESAS AO MUNICÍPIO. PROJETO ORIUNDO DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1- Na esteira da orientação dominante nesta Corte Superior, é inconstitucional a lei de iniciativa do Legislativo Municipal que implementa política pública do primeiro emprego, por acarretar aumento de despesas ao Município, em frontal ofensa ao princípio da separação de poderes. 2- Representação julgada procedente. (TJMG, ADI nº 1.0000.11.059660-8/000, Rel. Des. Antônio Armando dos Anjos, julgamento em 27.02.2013). (g.n)

TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 990100058690 SP (TJ-SP)

Data de publicação: 28/09/2010

Ementa: "ADIN. Lei Municipal. O programa do primeiro emprego. Invasão da competência da União. 1. Lei Federal nº 11.692 /2008, que alterou a de nº 11.125 /2005, instituiu o programa primeiro emprego que implica na conjugação de contrato de trabalho e sistema educacional, conforme é confirmado pela referência à Lei nº 9.394 /96 (art. 11). 2. Não foi autorizado que o Estado, Distrito Federal e Municípios editassem leis instituindo programas semelhantes mediante edição de leis locais. 3. Não tem a Câmara Municipal iniciativa legislativa para criar serviços com criação de ônus sem precisa indicação da fonte de custeio. 3. Violação dos artigos 22 , I e 24 , IX , da CF , 5o,25 e 47, II, c.c. 144 da CE. Ação procedente"

Em síntese, o PL 7.313/2017 trata de matéria reservada a iniciativa do Chefe do Executivo, sendo inconstitucional sua apresentação pelo Legislativo. Assim, o PL apresenta vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa aos arts. 19, §1º, inciso VI, 37, II, 76 e 79, da Constituição Estadual.




3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.313/2017, por sofrer de flagrante inconstitucionalidade nos seus termos.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 24 de março de 2017.


Anderson Victor Ferreira de Melo
Mat. 740-1
Analista Legislativo | Direito