



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



ORIENTAÇÃO TÉCNICA
10/2021

Matéria: PLL 03/2021

Ementa: CONSTITUCIONAL E ECONÔMICO. PROJETO DE LEI. AUTORIA DE VEREADORES. CRIA O PROGRAMA BANCO DE EMPREGOS PARA A JUVENTUDE. VÍCIOS EXISTENTES EM PARTE. DISPOSIÇÃO SOBRE SECRETARIAS E MATÉRIAS COM RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONSIDERAÇÕES. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVAS**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 03, de 18 de janeiro de 2021, de autoria dos vereadores Alécio Silveira da Silva Sella - PP e Valdoir Francisco de Lima - PSDB, que "Cria o Programa Banco de Empregos para a Juventude".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei cria o Programa Banco de Empregos para a Juventude, com o objetivo de fomentar a escolarização e inserção de jovens no mercado e trabalho, estimulando o desenvolvimento econômico e fortalecendo a participação da sociedade no processo de formulação de políticas e ações de geração de trabalho e renda. Aduz que o programa fica vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia, Mobilidade Urbana e Meio Ambiente. Discorre sobre as finalidades do programa. Dispõe que o Poder Executivo instituirá incentivos fiscais, além de prever uma série de outras atribuições a cargo do referido poder. Menciona que os empregadores devem reservar, no mínimo, 5% (cinco por cento) das vagas de trabalho ao primeiro emprego. Concede o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Poder Executivo regulamente a futura lei, bem como o prazo de 60 (sessenta) dias de *vacatio legis*.

Preliminarmente.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



A **competência material** é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local (CF/1988, art. 30, I; CE, art. 13; LOM, art. 18), mesmo competindo privativamente à União legislar sobre direito do trabalho (CF/1988, art. 22, I)¹.

Já a **iniciativa legislativa, com exceção do artigo 2º**, é legítima, aplicando-se, por simetria, as regras constitucionais gerais que facultam a iniciativa de proposições aos respectivos chefes, parlamentares e outros (CF/1988, art. 61; CE, art. 59; LOM, art. 27), não se tratando, propriamente, de matéria de iniciativa privativa do Prefeito Municipal².

O **instrumento utilizado** – projeto de lei ordinária, por sua vez, está certo, já que não envolve matéria que demanda lei complementar³.

Assim, ante tais análises, **não** há que se falar em inconstitucionalidade orgânica e formal, esta sob os pontos de vista subjetivo e de processo de formação da norma, com exceção da ressalva acima em destaque.

Lado outro, a previsão em lei de iniciativa parlamentar de atribuições ao Poder Executivo, adentrando em matérias com **reserva de administração** (contratos, convênios, atos de regulamentação, etc.), mesmo que em tom autorizativo⁴, é suficiente a abalar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes (CF/1988, art. 2º; CE, art. 10).

¹ A previsão contida no artigo 5º do PLL 03/2021 é voltada especificamente para a manutenção do empregador no referido programa, não surtindo outros efeitos jurídicos, a ponto de se adentrar em matéria cuja competência legislativa seja privativa da União.

² (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código de Loteamento;

IV - Código Tributário;

V - Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII - Sistema Municipal de Ensino;

VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.

⁴ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Sobre a aplicação de tal princípio a nível local, são preciosas as lições de HELY LOPES MEIRELLES, a saber:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Dai não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.** (grifei "Direito Administrativo Brasileiro" Ed. Malheiros.30 edição 2018 - p. 631).

Desse modo, a previsão de concessão de incentivos fiscais, de realização de parcerias com entidades públicas e privadas e de prazo para a regulamentação da lei⁵ **viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os poderes**, tornando os artigos 2º, 4º, 7º e 8º inconstitucionais sob o ponto de vista material.

matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UN NIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075479535, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 26/03/2018)

⁵ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE CONCEDE ISENÇÃO DE PAGAMENTO DE IPTU AOS APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE DE O PODER LEGISLATIVO DISPOR SOBRE A MATÉRIA FACE LEGITIMIDADE CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À FIXAÇÃO DE PRAZO PARA QUE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REGULE A NORMA NO PRAZO DE 90 DIAS POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DE SEPARAÇÃO, INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES. Segundo entendimento majoritário do Órgão Especial do Tribunal de Justiça, bem como do STF, o Poder Executivo Municipal não tem iniciativa exclusiva em matéria tributária, podendo o Poder Legislativo propor processo com tal matéria porque o art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal diz respeito apenas aos Territórios Federais, mas não aos Estados e Municípios, sequer podendo se cogitar que a concessão de isenção de IPTU para aposentados, inativos e pensionistas com renda até um salário mínimo, de iniciativa parlamentar viole a organização e funcionamento da administração municipal. **Inconstitucionalidade do artigo 5º da referida norma municipal porque fixou prazo de 90 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a norma, criando, por consequência, obrigação ao Poder Executivo, violando aos princípios da separação, independência e harmonia dos poderes do Estado, previsto no art. 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10º da Constituição.** AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70027395029, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em: 16-02-2009). Assunto: 1. LEI. INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. ISENÇÃO DO PAGAMENTO DO IMPOSTO. IPTU. 3. IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO. IPTU. PAGAMENTO. ISENÇÃO. APOSENTADOS, INATIVOS E PENSIONISTAS COM RENDA ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. REGULAMENTAÇÃO. PRAZO. 4. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. 5. PODERES DO ESTADO. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA. VIOLAÇÃO CARACTERIZADA. 6. SALÁRIO-MÍNIMO. UM. 7. ORIGEM: SANTA MARIA. NOTÍCIAS INFORMATIVO ELETRÔNICO: MANTIDA ISENÇÃO DE IPTU EM SANTA MARIA PARA RENDA DE ATÉ UM SALÁRIO MÍNIMO. . Referência legislativa: LM-5147 DE 2008 ART-5 (SANTA MARIA) LM-101 DE 2000 ART-14 (SANTA MARIA) LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA ART-9 INC-IV INC-XXVI CE-2 DE 1989 CE-8 DE 1989 CE-9 DE 1989 CE-60 DE 1989 CE-82 INC-VII DE 1989 CF-61 PAR-1 INC-II LET-B DE 1988 . Jurisprudência: ADI 70022890008 ADI 70018870246 ADI 70017250796 ADI 70016807588 ADI 70015435704



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



No mais.

A busca pelo pleno emprego é tida como princípio da ordem econômica de incumbência do Estado – lato sensu (CF/1988, art. 170), e, a despeito de já existir a Lei Municipal nº 7.933, de 10 de março de 2015, que “Dispõe sobre a Política de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico e Social do Município de Carazinho e cria o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social”, o interesse legislativo persiste, já que a presente proposta tem por fim específico fomentar o primeiro emprego para a juventude carazinhense.

Aconselha-se, aqui, que a minuta de lei apresente os conceitos básicos de “juventude” e “primeiro emprego”, como forma de tornar mais didático o seu texto, evitando-se ambíguas interpretações⁶.

POR TAIS RAZÕES, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PLL nº 03/2021, desde que **observadas as ressalvas acima destacadas**.

É o fundamento.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 20 de janeiro de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

⁶ Por exemplo, a Lei Federal nº 12.852/2013 considera jovens aqueles entre 15 e 29 anos de idade.