**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO PROJETO DE LEI Nº. 0001, DE 07 DE JANEIRO DE 2020, DE AUTORIA DO VEREADOR MARCELO SLEIMAN, QUE ALTERA A LEI N° 5.888/2016, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO DISTRITO IV E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Vereador Marcelo Sleiman, que altera os artigos 8º e 11 da Lei nº 5.888/2016, que dispõe sobre a criação do Distrito Industrial IV, passando a dispor da seguinte maneira:

*Art. 1° A Lei nº 5.888, de 29 de novembro de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*''Art. 8° ....*

 *....*

*V - O empreendimento deverá gerar 07 (sete) postos de trabalho quando do início da operação, por lote doado, não incidindo sobre as obras de construção civil, sendo que 02 (dois) desses postos deverão, obrigatoriamente, serem destinados ao Primeiro Emprego”.*

*Art. 11 ....*

 *....*

*V - Cópia do Registro na CTPS dos empregados beneficiados com o Primeiro Emprego”.*

Conforme estabelece expressamente o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo consta do artigo 133 da Lei Orgânica do Município:

*Art. 133 Compete ao Município, de acordo com as diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.*

Da justificativa que instruiu o Projeto de Lei em análise extrai-se seus objetivos, bem como o claro interesse local, conforme se pode constatar:

*“Precisamos fazer algo para possibilitar o acesso dos nossos jovens ao primeiro emprego. Temos instituições públicas e privadas que se destacam pela qualidade do ensino e capacitação técnica em nosso município. Temos organizações que oferecem cursos profissionalizantes de excelência. O próprio município, através da UNITE (Universidade do Trabalhador e do Empreendedor), capacita mão-de-obra de acordo com as demandas das empresas. Somos privilegiados em termos de mão-de-obra qualificada e de capital intelectual.*

*Porém, a busca pelo Primeiro Emprego necessita de incentivos, como forma de garantir acesso aos jovens. A nível Federal, encontra-se em discussão no Senado o PL Nº 5228 de 2019, que institui a “Nova Lei do Primeiro Emprego”.*

*Porém, enquanto não é aprovada e sancionada pelo Presidente da República, o Poder Público Municipal necessita buscar alternativas para atender essa demanda. As obras do Distrito Industrial IV encontram-se em estágio avançado, devendo ser concluídas até final de 2021. Com isso, a Prefeitura Municipal de Botucatu, procederá a cessão de 140 lotes para as indústrias interessadas. Com a alteração da Lei 5.888/2016, ficará assegurada a geração de postos de trabalho para o Primeiro Emprego.”*

Em breve síntese, conforme se afere da justificativa e do conteúdo da alteração proposta, a iniciativa tem o propósito de incentivar o primeiro emprego, aumentando o número de postos de trabalho que o empreendedor que recebe o terreno nesse distrito industrial IV deverá criar, priorizando a inserção do jovem no mercado de trabalho.

Segundo o disposto no artigo 32 da Lei Orgânica Municipal, a matéria em questão não se insere nos casos de iniciativa privativa do Executivo.

Interessante citarmos um caso análogo que foi contestado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, concordando com a possibilidade de tal iniciativa parlamentar:

*Processo: Ação Direta Inconstitucionalidade 1.0000.13.091292-6/000*

*0912926-97.2013.8.13.0000 (2)*

*Relator(a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel*

*Data de Julgamento: 02/09/2014*

*Data da publicação da súmula: 26/09/2014*

*EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL. ADI. LEI QUE EXIGE CONTRAPARTIDA DE EMPRESAS PRIVADAS PARA QUE RECEBAM BENEFÍCIOS/INCENTIVOS DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INEXISTÊNCIA DE DISPOSITIVOS CONTRÁRIOS À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, CUJO DISPOSITIVO DE PARAMETRICIDADE NÃO FOI NEM MESMO APONTADO PELO AUTOR.*

*A Lei Municipal nº 3.461, de 10/10/2013, do Município de Lagoa Santa, é constitucional. No plano formal, apenas determina que as pessoas jurídicas que receberem incentivos/benefícios do Poder Público Municipal, de qualquer natureza, ficam obrigadas a preencher as vagas de emprego e serviços com o mínimo de 10% (dez por cento) de seu quadro de funcionários com jovens na faixa etária entre 18 (dezoito) anos a 24 (vinte e quatro) anos, residentes no município de Lagoa Santa, por no mínimo 2 (dois) anos, ainda que não possuam qualquer experiência, visando a inserção destes jovens no mercado de trabalho. Trata-se de mera contrapartida. Assim vista a questão, tem-se que a Constituição Estadual não estabelece que apenas o Executivo possa legislar acerca de normas estabelecendo medidas de compensação e/ou contrapartidas de empresas que recebam incentivos e benefícios do Poder Público Municipal (art. 66 E 90 da CEMG). De outro lado, a lei não cuida de empresas públicas, sociedades de economia mista ou entidades sob o controle do Estado, não sendo possível cogitar de que tenha havido violação ao princípio da separação dos poderes. No plano material, a norma não obriga a contratação ou preceitua qualquer sanção que afete o principio da livre iniciativa; visa obter contrapartida do particular que receba benefícios públicos, a fim de que a apropriação desses recursos pelo particular possa reverter e contribuir em prol do interesse público, com benefícios para a população de jovens, evitando, inclusive, o seu acesso a drogas lícitas ou ilícitas. No plano federal pode ser invocado como exemplo a subvenção econômica criada no contexto do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens (PNPE), da Lei nº 10.748, de 22/10/2003. Esta lei tem objeto similar ao da lei municipal, que é o de incentivar jovens do Município a conseguir o primeiro emprego através das empresas que recebem benefícios públicos.*

*REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.*

Desse modo, tal competência não se encontra adstrita à iniciativa privativa do Poder Executivo, na medida em que não cria, extingue ou modifica órgão administrativo ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública, mas tão somente altera o número de postos de trabalho a ser criado em contrapartida ao recebimento de área industrial, não criando novos encargos geradores de despesas imprevistas para o Poder Público.

Assim, o projeto não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da CE compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, rel. Min. Eros Grau, j. em 02.04.07).

Por conseguinte, sustenta-se ser concorrente a competência para a apresentação da Proposta de Projeto de Lei em questão, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Essa, aliás, segundo nos parece, tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

*“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.*

Portanto, conclui-se não se tratar de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, à luz das taxativas matérias elencadas nos artigos 61, §1º, da Constituição da República, 24, §2º, da Carta Estadual e 32, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Estando inserida dentre as competências dos Senhores Vereadores, a Proposta de Projeto de Lei obedeceu a iniciativa do Poder Legislativo, afinal não gera gasto ao Município, conforme preceitua o art. 184 do Regimento Interno desta Câmara Municipal, o que poderia ter sido feito na época de elaboração da lei em questão, por meio de emenda ao projeto.

Quanto ao poder de legislar dos Vereadores, interessante trazer a noção do poder de emendar projeto de lei em tramitação ou alterar lei já constituída, afinal num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que alterações viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, o que significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa, na construção de todo ordenamento jurídico.

No entanto, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar ou alterar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituir o projeto inicial, o que não ocorre no caso de referido projeto em análise.

A apresentação de emendas, é encarada pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "*como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar*"(Do Processo Legislativo, São Paulo: Saraiva, 3. ed., 1995).

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo cumpre apenas aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas ou modificações posteriores que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que o poder de emenda é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Cumpre informar que no caso em tela *apenas tratou o legislador de adequar o número de postos de trabalho no distrito industrial IV, privilegiando o primeiro emprego*, com base no interesse público constatado e a prática usual na aplicação da lei, pois se não fosse dessa maneira, o Legislativo estaria usurpando a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas ou modificações substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão de dispositivos em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista.

Conforme já destacado pelo Supremo Tribunal Federal:

*“...) O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.”*

Nesse sentido, a modificação dos dispositivos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo pode ocorrer desde que tenha relação direta com a matéria e se respeite a ideia principal, não desnaturando a essência do projeto, conforme se analisa dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica:

*Art. 182 Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

*Art. 184 Não serão admitidas emendas que aumentem direta ou indiretamente a despesa ou diminuam a receita, nem que alterem a criação de cargos e funções:*

Comprovando tal entendimento, podemos citar o julgado do TJSP:

*Processo nº 2249077-38.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade*

*Relator(a): Amorim Cantuária Comarca: São Paulo*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 27/04/2016*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 62/2014, DE CAMPINAS - CONCESSÃO DE ALVARÁ DE USO EM EDIFICAÇÕES EXISTENTES EM ÁREAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS - CONSTITUCIONALIDADE - INICIATIVA LEGISLATIVA DO PREFEITO PLENAMENTE RESPEITADA - PODER DE EMENDA EXERCIDO, DENTRO DOS DITAMES CONSTITUCIONAIS PELOS SENHORES VEREADORES - DESVIRTUAMENTO DO PROJETO ORIGINÁRIO DO CHEFE DE GOVERNO, QUE NÃO OCORREU - EMENDAS QUE APERFEIÇOARAM O TEXTO ORIGINAL - CABIMENTO - AMPLIAÇÃO DA ÁREA DOS EDIFÍCIOS CONSTRUÍDOS E ÁREAS EM QUE A REGULARIZAÇÃO SE TORNOU POSSÍVEL, COM DEBATE DE TODAS AS QUESTÕES EM AUDIÊNCIA PÚBLICA - EMENDAS POSTERIORES A ESSE ATO QUE VISARAM O ATENDIMENTO DAQUILO QUE RESULTOU DOS DEBATES DESENVOLVIDOS NAS SESSÕES PÚBLICAS - MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO PASSÍVEL DE INTERVENÇÃO NO PROCESSO LEGISLATIVO TANTO POR AÇÃO DO CHEFE DO GOVERNO COMO POR ATUAÇÃO DOS INTEGRANTES DO LEGISLATIVO MUNICIPAL. LEI CONSTITUCIONAL. AÇÃO IMPROCEDENTE.*

Desse modo, a modificação proposta por esse projeto de lei não altera substancialmente seu conteúdo, não desvirtuando o projeto originário do Poder Executivo, podendo ser de iniciativa do Legislativo, afinal se tal modificação poderia ter sido apresentada como emenda parlamentar durante a criação de tal norma, não se pode vedar tal iniciativa em momento posterior, já na sua aplicação, quando se pode aferir ainda melhor os interesses públicos na prática diante do tema.

Nunca é demais lembrar que tal projeto não traz obrigações que possam onerar o Poder Público, mas sim trata de diretrizes gerais e abstratas a serem respeitadas pelos particulares.

Nesse passo é o entendimento de nossa jurisprudência, como pode ser observado da ementa do acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em janeiro de 2016, de relatoria do desembargador João Negrini Filho:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.788 DE 09 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE OBRIGA A INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO PARA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS DE CHUVA EM PROJETOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E INDUSTRIAIS – OBRIGAÇÃO IMPOSTA TAMBÉM AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES* ***NESTE PONTO*** *– AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25 E 47, II E XIV E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "ÓRGÃOS PÚBLICOS". Ação direta de inconstitucionalidade procedente em parte.”*

Desse modo, caso o presente projeto de lei tivesse o objetivo de obrigar também os órgãos públicos, estaria interferindo diretamente no funcionamento da Administração Municipal, atribuição esta que compete exclusivamente ao Poder Executivo.

Ademais, além da eventual invasão de competência pelo ato normativo que acarretaria vício de inconstitucionalidade formal, a efetivação dessas medidas pelo Poder Público demandaria gastos sem a correspondente indicação da fonte de custeio, violando os artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n° 101/2000).

 Por conseguinte, a iniciativa impõe obrigação somente aos particulares, *beneficiários dos terrenos a serem doados*, evitando qualquer eventual vício, conforme se pode notar da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

*Processo nº 2096930-90.2016.8.26.0000 - Direta de Inconstitucionalidade*

*Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 24/08/2016*

*Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 4.345, de 05 de maio de 2016, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da disponibilização de máscaras respiratórias e álcool em gel aos usuários e funcionários de todos os estabelecimentos públicos e privados que prestam serviços médicos, ambulatoriais e afins, no âmbito do município de Taquaritinga e dá outras providências". Alegado desvio do Poder Legislativo. Vício de origem. Violação aos artigos 5º, "caput", 25, 47, incisos II e XIV, 144, 174, incisos II e III, e 176, inciso I, todos da Constituição do Estado de São Paulo. Liminar deferida para suspender os efeitos da norma impugnada. - Parcialmente procedente. A competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. A iniciativa exercida pelo Poder Legislativo violou o texto constitucional que consagra o Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade configurada na parte que atribui obrigações a estabelecimentos públicos. Precedentes. Criação de obrigação a particulares não caracteriza violação à separação dos poderes. – Julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "públicos e" prevista na Lei Municipal nº 4.345, de 05 de maio de 2016, do Município de Taquaritinga.*

 Nessa toada, é legítima a iniciativa parlamentar de lei que impõe obrigações aos particulares, de acordo com o entendimento pacificado de nossos Tribunais, como se pode observar de mais esse julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.673, de 05 de novembro de 2014, do Município de Araçatuba, que "dispõe sobre horário especial de atendimento a aposentados, pensionistas, idosos, gestantes e pessoas com deficiências nas instituições financeiras" – VÍCIO DE INICIATIVA – Lei originada do Poder Legislativo – Inocorrência, seja porque a lei impõe obrigações às instituições financeiras, não à Administração municipal, seja porque, o exercício da fiscalização de seu cumprimento pelo Poder Executivo se insere nas atribuições desse Poder, encarregado da fiscalização das empresas de modo geral, inclusive das instituições a que se dirige a lei – Inconstitucionalidade não configurada nesse ponto.”*

No que tange aos aspectos formais, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, pois a matéria não consta do rol do artigo 40, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos vereadores presentes à sessão de votação (artigo 39, §1º do RI).

 Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, especialmente quanto à iniciativa do Projeto de Lei, não havendo também qualquer afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Educação e à Comissão de Obras, Serviços Públicos e Atividades Privadas.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 02 de fevereiro de 2021.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716