



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 30/2021

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Projeto de Lei nº 3/2021

Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas) para a implantação do Projeto JEPP (Jovens Empreendedores - Primeiros Passos), no Município de Hortolândia.

Autor: Vereador Dionatan Domingues

Relator: Vereador Luiz Carlos Silva Meira

I – RELATÓRIO

Segue para análise da Comissão de Justiça e Redação o **Projeto de Lei nº 3/2021**, de autoria do Nobre Vereador Dionatan Domingues, que autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Sebrae (Serviço Brasileiro De Apoio À Micro E Pequenas Empresas) para a implantação do Projeto Jepp (Jovens Empreendedores - Primeiros Passos), no Município de Hortolândia.

Em justificativas o Autor aduz em defesa da propositura:

“O projeto JEPP tem por objetivo a disseminação da cultura empreendedora entre crianças e jovens de ensino fundamental, a fim de despertar o espírito empreendedor, através do incentivo aos comportamentos empreendedores, estimulando o protagonismo juvenil e a iniciativa futura na busca de possibilidades de inserção no mercado de trabalho por meio de uma postura empreendedora ou da criação de negócios próprios.

Temos absoluta convicção que o empreendedorismo inserido dentro das escolas é um convite para a mudança cultural, tornando-se muito rico e benéfico. O projeto propõe para cada ano uma temática adequada à faixa etária correspondente das crianças, trabalhando com jogos, dinâmicas de grupo, exercícios e pesquisas intra e extra classe.

A metodologia do projeto faz com que crie-se novos paradigmas, pensando o empreendedorismo em sentido amplo, sistêmico e sustentável: cultura da cooperação, inovação, ecossustentabilidade, ética e cidadania. O curso compreende 09 Oficinas específicas para os nove anos do nível fundamental, sendo estas: 1º ano “O mundo das Ervas Aromáticas” – 6 anos 2º ano “Temperos Naturais” – 7 anos 3º ano “Oficina de Brinquedos Ecológicos” – 8 anos 4º ano “Locadora de Produtos” – 9 anos 5º ano “Sabores e Cores” – 10 anos 6º ano “Eco Papelaria” – 11 anos 7º ano “Artesanato Sustentável” – 12 anos 8º ano “Empreendedorismo Social” – 13 anos 9º Ano “Novas ideias, grandes negócios” – 14 anos



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

Com esse projeto, os professores da rede municipal de ensino serão totalmente capacitados para transmitirem com eficiência aos alunos a proposta do curso, multiplicando e incentivando cada vez mais a cultura empreendedora. Vale ressaltar que a proposta e a carga horária do curso, seriam compatíveis com o currículo do ensino fundamental, devendo a Secretaria Municipal de Educação inserir o curso na grade curricular regular. Os ganhos e benefícios com esse projeto seriam inúmeros, mas podemos destacar: A motivação crescente dos alunos no decorrer do curso alterando totalmente o clima da escola e favorecendo o aparecimento do espírito de liderança das crianças. Com a participação no curso, os professores ampliariam seu repertório de conhecimentos, métodos e técnicas qualificando o ensino e tornando-o mais atraente para seus alunos, e nas escolas os benefícios estão diretamente relacionados com o envolvimento das classes em um projeto comum favorecendo a integração e o clima geral catalisador das iniciativas positivas.

Gostaríamos, ainda, de ressaltar que segundo dados da “Pesquisa Jovem Empreendedor Brasileiro”, realizada pela CONAJE – Confederação Nacional dos Jovens Empresários, 86% dos jovens empreendedores não se prepararam para empreender e 23% não buscaram nenhum apoio para a abertura ou crescimento da empresa. Estes indicativos nos trazem a reflexão de que há uma eminente necessidade que o país invista em políticas públicas que incentivem o empreendedorismo e o primeiro negócio entre os jovens, como alternativa de geração do autoemprego e renda, sobretudo em tempos de crise onde os índices de desemprego aumentam e a perspectiva do jovem se torna limitada no mercado de trabalho.

O incentivo ao empreendedorismo jovem, iniciando na educação de base como preparatório para o empreender, se mostra, portanto, como uma estratégia econômica viável e indispensável ao país e ao nosso município. Vale ressaltar que o presente projeto não irá acarretar em nenhum ônus para o Poder Executivo, visto que toda a capacitação dos professores e envolvidos no projeto será feita de forma gratuita pelo próprio SEBRAE.

II – ANÁLISE DA MATÉRIA

A propositura em questão foi lida em Plenário na Sessão de 8 de fevereiro de 2021, e sua ementa publicada, na data de 9 de fevereiro de 2021, no Diário Oficial do Município, estando seu conteúdo disponível no site da Câmara Municipal, para cumprimento de publicidade e acompanhamento dos atos legislativos. Nesse período a propositura não recebeu emendas ou substitutivos.

De pronto, constata-se que a medida é de natureza legislativa e de iniciativa privativa do Poder Executivo, porquanto a propositura objetiva dispor sobre atividades de estritamente administrativa, que é a contratação de convenio, nos termos do **Art. 75, inciso XI, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos.**

A iniciativa legislativa, em função da matéria de que trata o texto legal, **é também reservada ao Chefe do Executivo**, até porque, conforme expõe JOSÉ NILO DE CASTRO, in “Direito Municipal Brasileiro”, 2ª ed. Del Rey, 1.992, p. 154:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

“O ato de administrar pertence, com exclusividade, ao Chefe do Executivo Municipal, cuja ação é legitimada na horizontalidade normativa. É cediço, nem mesmo o ‘Poder Judiciário pode invalidar opções administrativas ou substituir critérios técnicos por outros que repare mais convenientes ou oportunos, pois essa valoração refoge da competência da Justiça e é privativa da Administração. (HELY LOPES MEIRELLES, Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção e habeas data, 12ª ed. São Paulo, RT, 1.989, p. 91)”.

Registra-se que ao Poder Judiciário, em princípio, é vedada a intromissão quanto às opções discricionárias inerentes à ação administrativa do Poder Executivo (obviamente, quando não identificado abuso ou ilegalidade na atividade estatal), não seria o Poder Legislativo quem poderia se substituir àquele, conferindo atribuições aos órgãos da estrutura administrativa municipal, nomeadamente, editando Lei que implique no uso e utilização de bem público por terceiros, para de propaganda comercial nas escolas públicas.

Como apontado, **configurar-se-ia infringência à independência e harmonia entre os Poderes do Município**, tendo em vista **competir, sempre, e privativamente**, ao Chefe do Executivo, **dispor sobre organização e o funcionamento da administração**, conforme norma de reprodução contida no art. 10, da Constituição Estadual.

Em regra, a **iniciativa legislativa** pertencente ao Poder Legislativo; **exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume**. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilando tradicional lição salientando que:

“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Fixadas estas premissas, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

“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”

(STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

“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” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Assim, por qualquer ângulo que se aborde a matéria, a conclusão será sempre a da inconstitucionalidade da propositura, quer no campo formal, por vício de iniciativa, quer no material, por afronta ao princípio da independência dos Poderes.

Nesse sentido a Constituição do Estado de São Paulo prescreve reserva de iniciativa ao Poder Executivo exclusivamente no §2º do Art. 24, Art. 166, Art. 174 e ADCT Art. 38, não constando de nenhum deles a premissa alegada pelo Autor.

De outra sorte, também não se pode admitir que haveria aumento de gastos com o exercício de fiscalização, posto que, das obrigações previstas na legislação municipal, em seus códigos de obras, posturas e outros, nunca houve implemento de fiscalização permanente, mas sim, quando de ofício, por programação ou provocado, quando em caso de denúncias, o que não prejudica o andamento das atividades do serviço já institucionalizado.

Nesse sentido, não há que se falar em interferência de um Poder no outro, posto que o exercício de fiscalização é atividade rotineira da Administração Pública.

Assim tem decidido o **Supremo Tribunal Federal**, em matéria análoga à propositura, conforme se extrai do Recurso Extraordinário 704.450 Minas Gerais, os seguintes entendimentos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE CRIA A OBRIGAÇÃO AO EXECUTIVO E A DESLOCAR PESSOAL PARA TANTO. INCONSTITUCIONALIDADE. Evidencia-se inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, na Lei Municipal n. 10.729/2009, que criou o Programa de Alimentação Diferenciada para crianças diabéticas na rede municipal de ensino, inclusive em creches, com acompanhamento contínuo durante a vida escolar e, em casos excepcionais, fora da escola, através de um programa a ser elaborado e desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA

ESTADO DE SÃO PAULO

em parceria com equipe técnica composto por nutricionistas, pediatras, pedagogos e professores de educação física. A hipótese, configura indevida ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal com evidente impacto financeiro e na estrutura administrativa de pessoal do Poder Executivo, pelo que não há como mantê-la no mundo jurídico.”

Ab initio, a repercussão geral pressupõe recurso admissível sob o crivo dos demais requisitos constitucionais e processuais de admissibilidade (art. 323 do RISTF). Consectariamente, se o recurso é inadmissível por outro motivo, não há como se pretender seja reconhecida a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso (art. 102, III, § 3º, da CF).

Registra-se, de início, que padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública.

O voto do Relator do acórdão recorrido salientou:

(..) “ Evidencia-se, pois, na legislação impugnada, vício formal ligado à iniciativa parlamentar a configurar indevida ingerência do Legislativo na competência exclusiva do Executivo Municipal, de desenvolver políticas públicas de saúde e especialmente em relação à saúde alimentar dos alunos que frequentam a rede de ensino público municipal.”

A legislação impugnada altera dispositivos da Lei n. 7.8735/2000, que cria o Programa de Alimentação Diferenciada para crianças diabéticas na rede municipal de ensino.

A iniciativa, como bem ressaltou o Tribunal de origem, compete ao Chefe do Executivo, porquanto trata de matéria que implica direta ou indiretamente aumento de despesa, inclusive, com movimentação de pessoal especializado para prestar tal serviço.

Desta forma, a Lei impugnada violou os limites de iniciativa do Poder Legislativo, afrontando, assim, o princípio da separação dos poderes.”

Nesse sentido, a Câmara Municipal preocupada em preservar matérias de grande relevância para o interesse público promulgou **Resolução nº 69, de 16 de outubro de 2003**, que disciplina procedimento relativo a Projeto de Lei de natureza autorizativa, na forma que especifica.

RESOLUÇÃO Nº 69, DE 16 DE OUTUBRO DE 2003.

Disciplina procedimento relativo a projeto de lei de natureza autorizativa, na forma como específica.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA, usando de suas atribuições legais, e tendo em vista o deliberado pelo Plenário na data de 14 de outubro de 2003, promulga a seguinte Resolução:



CÂMARA MUNICIPAL DE HORTOLÂNDIA ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 1º O Projeto de Lei de natureza autorizativa, que disponha sobre matéria que discipline atos administrativos ou atribuições inerentes ao Poder Executivo, ou ainda à estrutura ou organização administrativa deste, cuja iniciativa tenha sido da Câmara Municipal, por proposição de autoria de qualquer de seus Vereadores, em conjunto ou separadamente, obedecerá ao procedimento prescrito na presente Resolução.

Art. 2º O Projeto de Lei que trata o artigo anterior, após manifestação da Comissão de Justiça e Redação será convertido em "MINUTA DE PROJETO DE LEI", e, nesta forma, encaminhado ao Chefe do Executivo Municipal.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução da presente Resolução serão atendidas por conta de dotações orçamentárias próprias consignadas ao orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

III – VOTO DO RELATOR

Assim diante dos aspectos que cabem esta comissão analisar, e em razão dos argumentos acima expostos, manifestamo-nos **CONTRARIAMENTE** à constitucionalidade do **Projeto de Lei n.º 3/2021**, todavia, **dada a relevância da matéria** fica convertido o **Projeto de Lei** em **MINUTA DE PROJETO DE LEI** a ser enviada ao **Poder Executivo**, nos termos da **Resolução nº 69/2003**.

É o RELATÓRIO.

Sala das Sessões 15 de abril de 2021

Luiz Carlos Silva Meira
Vereador

Reginaldo Roberto R. da Costa
Vereador - Régis da Serralheria

Enoque Leal Moura
Vereador