



Projeto de Lei nº 005/2022
Origem: Poder Legislativo

EMENTA. INSTITUIÇÃO DA SEMANA DA AGRICULTURA.

RELATÓRIO

Esta Assessoria Jurídica passa a emitir parecer jurídico, de ofício, ao Projeto de Lei nº 005/2022, de origem do Poder Legislativo, que vislumbra a instituição da Semana Municipal da Agricultura e da Agrobiodiversidade.

ANÁLISE JURÍDICA

Os exames desta Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores de Passa Sete se dão com fulcro nas atribuições do cargo contidas na Lei Municipal nº 881/2009. Nesse contexto, subtrai-se da análise questões que importem considerações de ordem política, técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal da competência da assessoria jurídica como função de consultoria aos senhores Vereadores e às Comissões legislativas.

Outrossim, importante consignar que a presente manifestação tem caráter meramente opinativo, expressando opinião fundamentada a partir da legislação, dos princípios doutrinários e científicos, analisando os questionamentos apresentados exclusivamente sob o aspecto legal/jurídico. Como função consultiva, à Assessora jurídica cabe analisar a legalidade dos procedimentos adotados pela Casa legislativa e dos Projetos de Lei encaminhados ao Poder Legislativo, ou dele emanados mas, de modo algum, implica em deliberações, as quais competem exclusivamente aos vereadores. Também é de se deixar claro que o posicionamento a ser exposto no presente parecer não exclui a previsível existência de entendimentos divergentes a respeito do tema em consulta.

Pois bem.

Instituem o pedido a Minita do Projeto de Lei e a Justificativa.

O objeto do Projeto de Lei em tela, o qual institui a Semana Municipal da Agricultura e da Agrobiodiversidade, trata-se, em verdade, de assunto evidentemente de interesse local, atinente ao calendário oficial do município, portanto, albergada na competência municipal nos termos do artigo 30, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988: "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local".

A competência para tratar destes assuntos é concorrente, pois não encontra óbice na Lei Orgânica Municipal.

[...] 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."¹ (grifou-se)

¹ (J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).



O Supremo Tribunal Federal tem reiteradas decisões sob o aspecto da iniciativa legislativa:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, 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). 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

A Lei Orgânica municipal prevê somente, em seu art. 132., que “a Lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para o município”, não definindo tal tarefa como de competência exclusiva do Poder Executivo.

Sendo assim, a instituição de datas comemorativas está inserida na competência legislativa municipal (interesse local), possuindo, também, iniciativa concorrente para a instauração do processo legislativo.

Muito embora preveja os parâmetros de abordagem, principalmente a “valorização do homem do campo”, nota-se que o presente projeto de lei não importa em criação de obrigações ou ônus ao Poder Executivo, **sendo que a este é facultado** realizar ou não atividades comemorativas a este respeito.

Em outras palavras, o projeto de Lei em referência prevê a ocorrência de atividades comemorativas e fomentadoras para a Agricultura e áreas afins, mas não cria despesa direta para o Executivo, porquanto não prevê deveres ou obrigações quanto à logística e operacionalização, por isso, não gera débito ao erário. A norma em tela é, portanto, programática, dogmática, **inspiradora e não executiva**.

Em recente decisão, o Tribunal de Justiça do Estado, ao analisar lei local que instituiu Municipal de Incentivo à Doação de Órgãos Semana, de iniciativa do Legislativo, decidiu que não havia inconstitucionalidade formal, pois a referida lei limitava-se a autorizar condutas, sem interferir na Administração Municipal, visto que não trata do regime jurídico de servidores, da organização ou estrutura da Administração e seus órgãos. Nesse sentido:



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.398/2019, DO MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. PRELIMINAR DE DEFEITO NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. REJEITADA. MÉRITO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. I - Lei nº 4.398/2019, do Município de Bossoroca, que dispõe sobre a criação da Semana Municipal de Incentivo à Doação de Órgãos. [...] III - Não há, no diploma impugnado, ingerência na Administração Municipal, visto que não trata do regime jurídico de servidores, da organização ou estrutura da Administração e seus órgãos. Longe de imiscuir-se indevidamente na estruturação administrativa ou em atribuições dos cargos do quadro de pessoal e órgãos da municipalidade, a norma combatida limita-se a autorizar condutas. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. IV – O Legislativo pode criar despesas para o Executivo. A ausência de dotação orçamentária, por si só, não fundamenta a inconstitucionalidade da Lei. Precedentes do STF. V - Não há, no texto da Lei, qualquer violação a princípio superior que revele inconstitucionalidade material. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**²

Diante do exposto, não se vislumbra óbice ao pretendido, visto que o presente Projeto de Lei atende aos pressupostos constitucionais e legais e, sob o aspecto jurídico, encontra-se apto a ser aprovado até o presente momento.

Formalmente adequado o projeto de lei, segue o modesto parecer, sem embargo de outro em sentido diverso, para com os quais fica registrado o devido respeito.

À Vossa consideração.
Passa Sete, 19 de abril de 2022.

ELIANA WEBER
Assessora Jurídica
OAB/RS 60.217

² Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082529397, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 11-03-2020.