



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 004/2020

Projeto de Lei nº 143/2019, que “Institui a Política Municipal de Fronteira à Economia Popular e Solidária no Município e dá outras providências”.
Constitucionalidade parcial.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Ulberto Navarro, datada de 14/02/2020, acerca do Projeto de Lei nº 143/2019, que “Institui a Política Municipal de Fronteira à Economia Popular e Solidária no Município e dá outras providências”. Recebida a solicitação de parecer em 19/02/2020. Autuado e rubricado até fls. 08.

O referido PL, em linhas gerais, cria mecanismos de apoio objetivando a difusão, sustentabilidade e o desenvolvimento de empresas, cooperativas, redes e empreendimentos de gestão que compõe o Setor de Economia Popular Solidária, estipulando requisitos básicos e instrumento necessários à consecução das finalidades a que se destina o instrumento normativo.

Prevê a Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

V - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 30. Compete aos Municípios:



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Nessa linha, o magistério de Pedro Lenda¹: “Nesse sentido, o art. 170, caput, da CF/88, estabelece que a ordem econômica, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, funda-se em dois grandes pilares: - valorização do trabalho humano; - livre -iniciativa. Em igual sentido, cabe observar que, nos termos do art. 1.º, IV, são fundamentos da República Federativa do Brasil: - os valores sociais do trabalho; - os valores sociais da livre- iniciativa.”

Ainda, Bernardo Gonçalves Fernandes², “Mesmo que a Ordem Econômica brasileira seja fundada na liberdade de iniciativa econômica, garantido o direito de propriedade privada dos meios de produção – típico dos modelos capitalistas -, a Constituição de 1988 instituiu diversos princípios sob os quais se subordinam e limitam a processo econômico, a fim de que com isso, se possa direcioná-lo para a persecução do bem estar de toda a sociedade, notadamente na melhoria da qualidade de vida.”

Iniciativas de igual jaez demonstraram-se viáveis, considerando os ditames previstos junto à Constituição Federal, citando-se, ainda, a título exemplificativo, a Lei Federal nº 13.874/2019, que “Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado;...”, pois ainda que tenha formatação diversa, busca o fomento da atividade econômica em âmbito nacional.

¹ Direito constitucional esquematizado / Pedro Lenza. – 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Saraiva, 2012. Pág. 1250.

² Curso de Direito Constitucional / Bernardo Gonçalves Fernandes – 9ª Ed. rev., ampl. e atual. – Salvador. JusPodivm, 2017. Pág. 1619.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Todavia, pontos específicos do PL merecem ressalva, quais sejam: art. 4º, incisos IX e X, e arts. 7º e 8º.

Os incisos IX e X do art. 4º remetem para a cedência de patrimônio público municipal, cuja competência e privativa para legislar é do Prefeito Municipal por disposição expressa junto à Lei Orgânica Municipal, vejamos:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

XXI - administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos; [grifo nosso]

Ainda, eivados de inconstitucionalidade os arts. 7º e 8º, que estabelecem a criação do Conselho Municipal de Economia Popular e Solidária, pois a iniciativa de lei que trate de tal matéria está reservada ao Chefe do Poder Executivo, consoante o art. 61, §1.º, inc. II, “e”, da Constituição Federal, cuja aplicação se dá por simetria:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Na mesma linha, preceitua o art. 60, II, “d”, e o art. 82, VII, da Constituição Estadual:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles³: “*A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.*” [grifo nosso]

Ainda sobre o tema, é a jurisprudência do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS MULHERES. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, a Lei Municipal 5.548/2011, que instituiu o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso II, III e VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058518424, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 01-09-2014). [grifo nosso]

³, Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 676.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Dessa forma, denota-se a constitucionalidade do PL com as ressalvas expressas no decorrer do presente em relação aos dispositivos mencionados.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL

É o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁴.

Sant'Ana do Livramento, 21 de fevereiro de 2020.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁴ STF. MS 24073.