



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER N° S/N CJLEG

OFÍCIO GP n° 0439/2018

MENSAGEM JUSTIFICATIVA N° 038/2018

PROJETO DE LEI n° 7.941 de 2018

Ementa: Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município de Caruaru e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO, nos termos do art. 274 do R.I, apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis, de Finanças e Orçamento, Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Políticas Públicas para a Juventude e a de Educação, Cultura e Esportes, referente ao projeto de lei que trata das políticas públicas do CONDICA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante a Lei Orgânica, e formalidades do R.I, por parte do Poder Executivo. Ademais, considera o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo administrativo.

O Poder Executivo justifica a necessidade da apreciação e aprovação do presente projeto com fulcro no princípio da legalidade que norteia toda a administração pública. A consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo Poder Executivo Municipal, devendo a análise ser realizada com observância aos preceitos constitucionais, do Regimento Interno e da Lei Orgânica do Município.



Segundo mensagem anexa ao presente projeto, este formato proposto tornará este colegiado órgão consultivo, deliberativo e resolutivo, bem como competirá-lhe definir sobre usos dos recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o controle da criação de quaisquer projetos ou programas no município, por iniciativa pública ou privada, dentre outras.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, **através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.**



Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

(...)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial**.

(...)

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.



3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, o artigo 19 e incisos da Constituição Estadual atribuem à iniciativa privativa para legislar sobre órgãos e serviços públicos ao Chefe do Executivo.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.



Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

O referido projeto trata de matéria afeita à iniciativa do Poder Executivo. No caso, tendo por fundamento o art. 19, §1º, inciso VI, da Constituição de Pernambuco, aplicável, ao município, por força do disposto no art. 76, da referida carta, incumbe ao prefeito, privativamente, a criação, estruturação e definição das atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

Segundo os artigos Constitucionais, supracitados, dentro da seara do administrador público existem diversas funções, dentre as quais se destacam as ações que estruturam órgãos e entidades, como também ações políticas de cunho concreto, cujo ato seja aferível faticamente. Observe o que diz a LOM, art. 36, sobre a competência do Executivo local:

Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Assim, em se tratando de órgão de cooperação governamental, é da iniciativa privativa do chefe do executivo o projeto de lei que dispõe sobre sua criação, estruturação e atribuições. O



professor Hely Lopes Meirelles, em obra sobre o tema, aduz em claras linhas o limite legislativo que deve permear a atuação do edil, possibilitando a devida separação das funções estatais segundo o teor da norma.

“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.”

Desse modo, resta evidente que a matéria proposta tem fundamento Constitucional e, neste caso, vislumbra-se a competente iniciativa. Nesse sentido, inúmeros julgados cuja essência, mutatis mutandis, aplica-se ao presente Projeto de Lei, verbis.

TJ-RS - Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 70024772329 RS (TJ-RS)
Data de publicação: 26/11/2008 Ementa: **ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHOMUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE -COMDEMA- E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIOAMBIENTE- FMMA- ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL . PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE -COMDEMA- E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA- ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL . PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS.AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. ADIN. VALE VERDE. LEI Nº 926 DE 28 DE MARÇO DE 2008, QUE CRIA O CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE -COMDEMA- E O FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE - FMMA- ORIGEM LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. EM SE TRATANDO DE ÓRGÃO DE COOPERAÇÃO GOVERNAMENTAL, É DA INICIATIVA PRIVATIVA DO



CHEFE DO EXECUTIVO O PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE SUA CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES, A TEOR DO ART. 60, II DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL . PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70024772329, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 20/10/2008).

Portanto, é indubitável que o PL respeita a harmonia e a independência dos Poderes, fundamentado em todos os artigos supramencionados, que exigem atenção e obediência por parte do Poder Executivo.

In caso, não foram observados vícios ou ilegalidades que comprometam o trâmite do referido pl. A legislação proposta visa atualizar o ordenamento, em vigor desde 1991, e que não acompanhou as exigências sociais e legais que incidem sobre as políticas públicas para as crianças e os adolescentes.

6. SOBRE A NECESSIDADE DA APRESENTAÇÃO DE EMENDA.

A situação presente no PL revela atualização da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, vide o *caput* do art. 1º. Ocorre que, muito embora previsto na proposição, o referido sistema municipal não é apenas reestruturado, mas totalmente atualizado, tornando uma nova política pública.

Com o fim de evitar palavras desnecessárias na norma, e ciente de que não se trata de mera reestrutura, o autor da proposição ofereceu emenda redacional – MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 038/2018 – alterando a ementa do projeto para a seguinte disposição:

Dispõe sobre a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no Município de Caruaru e dá outras providências



Assim, a emenda redacional ofertada tem o fim ajustar o PL ao real objetivo, sem criar novas despesas e possibilitando a adequação deste as normas vigentes, vide o fundamento legal previsto no art. 36 da Lei Orgânica:

Art. 36 – São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

§1º **Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas**, exceto as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

I – indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza, excluídos os que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos;

II – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Portanto, todos os requisitos previstos na LC Nº 95/98 foram atendidos, tornando apta a apresentação de emenda, ciente de que não foram observados vícios ou ilegalidades que inquinem o referido.

7. SOBRE AS LEIS REVOGADAS

O projeto de lei em esboço revoga três legislações municipais, a saber: Lei Municipal 3.362/91, Lei Municipal 3.943/99 e Lei Municipal 4.052/02, nos termos do art. 35, observe-se:

Art. 35. Revogam-se as Leis Municipais nºs 3.362 de 31 de janeiro de 1991, 3.943 de 25 de outubro de 1999 e 4.052 de 24 de abril de 2002.

Eis as ementas do conteúdo a ser revogado, segundo a ordem prevista no art. 35:

EMENTA: Dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

EMENTA: Altera dispositivos da Lei 3.362 de 31 de janeiro de 1991 e dá outras providências.

EMENTA: Modifica a redação do art. 16 da Lei Municipal n.º 3.362, de 31 de janeiro de 1991, alterado pela Lei Municipal n.º 3.943, de 25 de outubro de 1999, que dispõe sobre a Política Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

Assim, o projeto proposto condensa essas leis supracitadas, atualizando o ordenamento, trazendo toda a política pública referente às crianças e aos adolescentes numa única legislação nova, atual e que, segundo o autor, trará benefícios para a população caruaruense.

8. CONCLUSÃO

Neste sentido, por tudo quanto exposto, opina pela LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE do Projeto de Lei nº 7.941 de 2018 com as devidas emendas.

É o parecer. À conclusão superior.

Anderson de Mélo
OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] Mat. 740-1