



PARECER Nº:

AUTORIDADE CONSULENTE: Comissão de Legislação e Redação de Leis.

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 8.027, de autoria do Poder Executivo, que Dispõe sobre a reestruturação da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru – FCTC e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REESTRUTURAÇÃO. FUNDAÇÃO. CARGOS EM COMISSÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 8.027, de autoria do Poder Executivo, que Dispõe sobre a reestruturação da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru – FCTC e dá outras providências.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Aqui está o Relatório, segue a análise.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. NOÇÕES GERAIS

Pode-se definir Fundação Pública como entidade da administração indireta instituída pelo poder público mediante a personificação de um patrimônio que, dependendo da forma de criação, **adquire personalidade jurídica de direito público ou personalidade jurídica de direito privado**, à qual a lei atribui competências administrativas específicas, observadas as áreas de atuação a serem definidas em lei complementar. O patrimônio das FPs que ostentem personalidade jurídica de direito público é **integralmente público**.

2.2. DA REESTRUTURAÇÃO

Em sua mensagem de justificativa, afirma o Executivo:

Resulta a presente proposição da necessidade de reestruturação administrativa da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru de maneira a promover uma atuação articulada na área cultural, tornando-a ferramenta eficaz na implantação de políticas culturais que correspondam às aspirações da sociedade, estimulando a produção cultural em suas diversas formas e manifestações em

nosso Município, ressaltando que tal reestruturação foi tema amplamente debatido na 3ª Conferência de Cultura ocorrida em 2013.

O Projeto de Lei ora apresentado se insere nos propósitos da atual Administração em estabelecer um marco institucional para a dinamização da política na área cultural de Caruaru, que se integra, inclusive, com propositura da criação do Plano Municipal de Cultura e do Fundo Municipal de Cultura, bem como ao Sistema Municipal de Cultura e Conselho Municipal de Cultura, já existentes.

2.3. DA COMPETÊNCIA

Com efeito, pela redação que lhe deu a EC 19/98, o inc. XIX do art. 37 passou a estabelecer duas formas distintas de instituição de entidades da administração indireta: **(a)** criação diretamente efetuada pela edição de uma lei específica; e **(b)** mera autorização dada em lei específica para criação da entidade, devendo o P. Executivo elaborar os seus atos constitutivos e providenciar a inscrição no registro competente a fim de que ela adquira personalidade. A primeira forma de criação está expressamente prevista só para as autarquias; a segunda é, literalmente, a sistemática aplicável às demais entidades.

Assim, o referido dispositivo da CF, desde 1998, prevê a instituição de FP segundo o mecanismo próprio de criação de pessoas privadas.

Na hipótese ora analisada, a Fundação foi instituída por meio de autorização da Lei Municipal nº 2.884, de 17 de maio de 1984.

Quanto à criação, dispõe a Lei Orgânica de Caruaru.

Art. 5º Ao Município de Caruaru compete:

XVIII - instituir regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias, fundações e empresas públicas;

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

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

No mesmo sentido é a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao

seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Em respeito ao Princípio da Simetria das Formas, entende-se que resta cumprido o critério da competência para propor reestruturação administrativa, a adoção de Lei para tal e do regime jurídico de direito público adotado no Projeto de Lei.

Igualmente possível a autorização, para, mediante Decreto, efetuar-se as adequações necessárias na organização e funcionamento

2.4. DO PESSOAL

Em que pese estarmos tratando de uma fundação pública de direito privado, ela é alcançada pela regra constitucional que exige a **realização de concurso público** (CF, art. 37, II), bem como pela **vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas** (CF, art. 37, XVII).

A CF/88 instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual, em regra, a pessoa somente pode ser investida em cargo ou emprego público após ser aprovada em concurso público (art. 37, II).

Esse princípio, que na verdade é uma regra, possui exceções que são estabelecidas no próprio texto constitucional.

Assim, a CF/88 prevê situações em que o indivíduo poderá ser admitido no serviço público mesmo sem concurso. Podemos citar como exemplo os Cargos em comissão (art. 37, V).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os **cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;**

O STF tem entendimentos importantes sobre os cargos e empregos em comissão.

Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente. [[ADI 3.706](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, *DJ* de 5-10-2007.] = [AI 309.399 AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, *DJE* de 23-4-2012

A relação entre cargos comissionados e cargos efetivos deve primar pela razoabilidade e proporcionalidade. Um ente público não pode ter 70% de seus servidores como comissionados de livre nomeação e exoneração.

O Projeto de Lei cria 28 cargos em comissão, com diversas denominações e salários.

A propositura não se faz acompanhar de informações ou tabela que especifique a atribuições de cada cargo criado.

Assim, o parecerista não é capaz de opinar acerca do caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF.

2.5. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A propositura está acompanhada de ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, contendo: AÇÃO GOVERNAMENTAL; DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL; CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA; PREVISÃO DE AUMENTO DA DESPESA COM SALÁRIOS DA CEACA; COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS NA CRIAÇÃO OU AUMENTO DE RECEITA.

A presença da documentação faz cumprir o requisito do art. 16 Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Ressalte-se que há declaração do ordenador da despesa de que tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Gerando responsabilidade para o ordenador de despesa acerca da veracidade da declaração prestada.

O parecerista não é competente e não possui habilidade técnica contábil, para verificar as premissas e metodologia de cálculo aplicada. Assim, não é capaz de opinar acerca da veracidade da declaração prestada pelo ordenador de despesas.

2.6. DAS REVOGAÇÕES

Dispõe o art. 07 do projeto ora analisado:

Art. 7º Ficam revogados a Lei Municipal nº 2.884, de 17 de maio de 1984, os artigos 22 a 31 da Lei Municipal nº 3.831, de 26 de dezembro de 1997, os artigos 32 a 44 da Lei Municipal 4.044, de 02 de fevereiro de 2001 e os artigos 37 a 40 da Lei Municipal nº 4.418, de 1º de junho de 2005.

A título de complementação, a legislação revogada seguirá anexa.

3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido favorável ao respeito no Princípio da Simetria das Formas, entendendo que resta cumprido o critério da

competência para propor reestruturação administrativa, a adoção de Lei para tal e do regime jurídico de direito público adotado no Projeto de Lei.

Igualmente possível a autorização, para, mediante Decreto, efetuar-se as adequações necessárias na organização e funcionamento

Aponta que o Projeto de Lei cria 28 cargos em comissão, com diversas denominações e salários. Que, contudo, a propositura não se faz acompanhar de informações ou tabela que especifique a atribuições de cada cargo criado. Assim, o parecerista não é capaz de opinar acerca do caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF.

Ademais, há declaração do ordenador da despesa de que tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. O que gera responsabilidade para o ordenador de despesa acerca da veracidade da declaração prestada.

A presença da documentação faz cumprir o requisito do art. 16 Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000.

Aponta-se a ausência do cumprimento do requisito previsto no §2º do art. 16 da LRF, qual seja, das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

O parecerista não é competente e não possui habilidade técnica contábil, para verificar as premissas e metodologia de cálculo aplicada. Assim, não é capaz de opinar acerca da veracidade da declaração prestada pelo ordenador de despesas.

Por fim, indicam-se as legislações revogadas.

É o parecer, à superior consideração.

Caruaru, 12 de Dezembro de 2018.

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS – mat. 720-1