



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 1381/2019

DATA ENTRADA: 9 de Abril de 2019

PROJETO DE LEI nº 8115 de 2019

Ementa: criação do Disque Escola ao âmbito do município de Caruaru e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que Disque – Escola terá por atribuição receber e encaminhar aos órgãos competentes da administração denúncias, reclamações ou representações que envolvam os estabelecimentos de ensino e funcionários direta ou indiretamente ligados a eles. Projeto de Lei de nº 8.115/2019, de autoria do **CECÍLIO PEDRO VEREADOR**.

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.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil. A proposição se atém ao fato de que não há no município legislação específica sobre a criação do Disque Escola ao âmbito do município de Caruaru, possibilitando assim a atuação coadjuvante dos parlamentares.

Segundo justificativa anexa ao presente: “Melhoria da comunicação entre a população e os órgãos do Município de Caruaru deve ser uma busca incessante desta Câmara Legislativa.”.



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 a ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, tornam-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 adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, 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.

Desta feita, 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 por seu autor, 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 que autor articulou 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 estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM 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

A proposição busca regulamentar o uso o disque- Escola no âmbito do município de Caruaru. O projeto, em primeira análise, demonstra uma preocupação com o melhoramento da comunicação entre a população e os órgãos do Município de Caruaru. Ocorre que, estudo



aprofundado revela matéria que repercute em assunto educação, viés que vai permear a presente análise.

Percebe-se que o art. 36 da Lei Orgânica de Caruaru suplementa a matéria vigente na Constituição do Estado de Pernambuco:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivas 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;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

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

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

§ 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.

§ 2º - As leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, assim como alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão de serviços públicos exigem, para a sua aprovação, o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros da Câmara. (Emenda organizacional nº 06/1998).

Em consulta ao arquivo desta Casa de Leis, restou evidenciado que não há legislação municipal tratando especificamente do tema em pauta, por não atribuir competências legislativas, situação que revela um limbo jurídico, algo que o projeto de lei pretende afastar.

Como demonstrado, quis o legislador pátrio que as matérias atinentes ao planejamento, projetos, regulamentações, operações, registro, licenciamento e autorização para o funcionamento do Disque – Escola terá por atribuição receber e encaminhar aos órgãos competentes da



administração denúncias, reclamações ou representações que envolvam os estabelecimentos de ensino e funcionários direta ou indiretamente ligados a eles.

O referido projeto de Lei demonstra incompatível com as leis de regências. Tendo em vista que não atende os requisitos regimentais diante exposto dos artigos citado que é de competência executiva.

Segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em análise:

“(...) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Os argumentos doutrinários tem respaldo na Constituição de Pernambuco, vide art. 19 e incisos – aplicável ao município por força do art. 75, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

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



- I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;
- II - **criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;**
- III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;
- III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).
- IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar para a inatividade;
- IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).
- V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
- VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Segue o julgado que corrobore o entendimento supramencionado:

Processo nº 0242453-12.2012.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Catanduva

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Catanduva

Ementa:

(1) Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.342, de 20 de agosto de 2012, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar, que “Cria no Município de Catanduva o ‘disque ronda escolar’ que especifica e dá outras providências”.

(2) **A instituição de programas e serviços administrativos, por órgãos do Poder Executivo, é matéria da reserva da Administração e da iniciativa legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo, sendo inconstitucional lei de iniciativa parlamentar,** maculada ainda pela ausência de fonte para cobertura de novos gastos públicos (art. 25 da Constituição Estadual). Violação do princípio da separação de poderes (art. 5º, art. 47, II e XIV, e art. 144 da Constituição do Estado).

Portanto, diante da legislação citada neste parecer, ficar nitidamente claro que é de competência exclusiva do Poder Executivo a criação ou instituição de programas e serviços nas diversas áreas de gestão, envolvendo os órgãos da Administração Pública Municipal e a própria população, que ultrapasse essa esfera legislativa. Sendo então quando o Poder Legislativo do Município edita lei criando ou “*autorizando o Poder Executivo a criar*” novo programa de governo, disciplinando o total ou parcialmente, como ocorre no caso em exame, em função da criação do



denominado “**DISQUE-DENÚNCIA ESCOLA**”, invade, indevidamente essa própria da atividade do Administrador Público, violando o princípio da separação de poderes.

É importante frisar que o Poder Legislativo não se limitou, com o PL, à criação do programa, ao contrário, disciplinou-o de forma específica, e regulamentando, pelo menos de forma parcial, as condições da prestação do serviço para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos Direitos Fundamentais, mas que infelizmente viola a constitucionalidade. In caso, o projeto cabe essencialmente à Administração Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade de programas em benefício da população. Trata-se de atuação administrativa que decorre de escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto demonstrado, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.115 de 2019.

Assim, apesar de louvável iniciativa legislativa, é o presente parecer não vinculante para opinar no sentido **desfavorável**, com fulcro na vigência do Regulamento do no art. 36 da Lei Orgânica de Caruaru - que dispõe sobre matéria de competência executiva.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 26 de Abril de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**

Andrielle Karla da Silva
Estagiária de Direito