

E MENTA: **PARECER OPINATIVO.**
PROCESSO **LEGISLATIVO.**
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR
DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL QUE
DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO **FUNDO**
MUNICIPAL PARA POLÍTICAS PENAIAS DO
MUNICÍPIO DE CARUARU, ESTADO DE
PERNAMBUCO – FMPP E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: PLC 097/2020

OFÍCIO GP N° 3.502/2020

MENSAGEM JUSTIFICA N° 019/2020

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que dispõe sobre a criação do **Fundo Municipal para Políticas Penais do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco – FMPP**.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua **viabilidade jurídica**. Ademais, consideramos de início o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente ao tema.

Em mensagem escrita, esclarece a Digníssima Autora entre outros argumentos que o presente projeto de Lei, justifica-se que no âmbito da Competência Municipal deve essa unidade federativa promover a ressocialização e reinserção social de pessoas presas, internadas, egressas e em regime de cumprimento de pena alternativa.

O projeto de lei traz ainda as seguintes características:

- a) Ofício ao Presidente da presente Casa Legislativa
- b) Mensagem de Justificativa

c) Projeto de lei com 16 (dezesseis) artigos.

É o relatório.

Passo a opinar.

II – 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 especializadas, porquanto **estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento e do povo.**

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa na votação.** De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da nova 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, nos seguintes termos:

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**, exatamente o caso ora tratado. A sistemática ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica OPINATIVA E NÃO VINCULATIVA não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Caso haja discordância com os termos do parecer hora apresentado, não representará máculas ao trâmite do processo legislativo, não havendo submissão ao parecer, ou tampouco como dito alhures, vinculação a análise jurídica, aqui expressada, as Verdadeiras Autoridades, os Vereadores, podem naturalmente discordar do presente parecer jurídico que como dito possui natureza opinativa, não obrigando as autoridades a acatar as conclusões postas; e se discordarem, poderão adotar decisão diversa¹.

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR **EMIÇÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA**. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) **QUANDO A CONSULTA É FACULTATIVA, A AUTORIDADE NÃO SE VINCULA AO PARECER PROFERIDO, SENDO QUE SEU PODER DE DECISÃO NÃO SE ALTERA PELA MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO CONSULTIVO**; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o

¹ –(...) os pareceres jurídicos são de natureza opinativa, não obrigando a autoridade administrativa a acatar as suas conclusões; se ela discordar, poderá adotar decisão diversa; O mesmo se diga com relação às manifestações dos órgãos técnicos, que servem de base à decisão. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Temas polêmicos sobre licitações e contratos. 2ª ed., 1995, Malheiros. , p. 117/118



administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. Mandado de segurança deferido. DATA DE PUBLICAÇÃO DJE 01/02/2008

Desse modo concluímos que os representantes do povo e que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição, notadamente da que aqui se apresenta. 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.

III – 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 pela sua autora de forma digital, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa², tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. Observa-se que a autora 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.

A legislação respeita os parâmetros delineados na Lei Complementar Federal, Lei 95/98, que dispõem sobre a elaboração e redação das leis.

² ² Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas: I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas, Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei, LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No que diz respeito a legitimidade para propositura do projeto de lei, o projeto de lei é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea b³ da Constituição Federal.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre **HELLY LOPES MEIRELES**:

—Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de 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 e empregos públicos na administração direta ou 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.

Nesse mesmo sentido, temos dicção, na Lei Orgânica do Município, acerca da competência da Chefe do Executivo para criação e estruturação dos cargos públicos, nos seguintes termos:

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

Na mesma senda, devemos mencionar a previsão do regimento interno, com a seguinte dicção:

³ 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: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo; III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; IV – **tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública**

Concluimos então que a criação, reestruturação jurídica, funcionamento do FUNDO MUNICIPAL DE POLÍTICAS PENAS, está inclusa na competência **reservada à administração, nos termos acima indicados.**

Em se tratando de processo legislativo é princípio que as normas do modelo federal são aplicáveis e extensíveis por simetria às demais órbitas federativas. Neste sentido:

“as regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).

“(…) I. - As regras básicas do processo legislativo federal são de observância obrigatória pelos Estados-membros e Municípios. (...)” (STF, ADI 2.731-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 02-03-2003, v.u., DJ 25-04-2003, p. 33).

“(…) 2. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno --- artigo 25, caput ---, impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. (...)” (STF, ADI 1.594-RN, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, 04-06-2008, v.u., DJe 22-08-2008).

“(…) I. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal, entre as quais as que estabelecem reserva de iniciativa legislativa, são de observância obrigatória pelos estados-membros. (...)” (RT 850/180).

“(…) 1. A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno (artigo 25, caput), impõe a obrigatória observância de vários princípios, entre os quais o



pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. (...)” (RTJ 193/832).

Com efeito, tal matéria situa-se no domínio da reserva da Administração, espaço conferido com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo no âmbito de seu poder normativo imune a interferências do Poder Legislativo, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144 e do art. 29, *caput* da Constituição Federal.

Nos termos expressos, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a matéria.

IV- DA TRAMITAÇÃO, QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de Redação e Leis (art. 249 do RI), de Finanças e Orçamento (art. 248 do RI) e Direitos Humanos (art. 253). Após a emissão dos pareceres na forma regimental, a propositura será votada nas comissões por maioria simples de seus membros e após, **será encaminhada para o plenário para votação em dois turnos.**

Dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros. § 3º - **Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre: b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos; c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;**

V– DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis dessa natureza (serviço público) cabe a Chefe do Executivo, nesse caso à Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município, para legislar sobre tal tema.

Desse modo cabe ao Executivo Municipal a Competência para criar atribuição e regulamentar, por meio de lei, o Fundo Municipal para Políticas Penais – FMPP.

Cuidava-se, em suma, de matéria de lei complementar e reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, tal como exposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, cujo texto era este:

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, **estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública**.

Não se trata de opção inédita no direito constitucional brasileiro. A Carta Constitucional acolhera idêntica solução no seu art. 81, inciso V, assim redigido:

Art. 81. **Compete privativamente ao Presidente da República:** (...) V - **dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;**

A propósito desse preceito, **THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI** observou:

“Entre as atribuições do Presidente da República há uma que constitui novidade em nosso direito e que exigiria uma atenção especial pelo que representa no exercício do poder normativo



pelo Presidente da República, norma incorporada ao plano municipal.”

Ainda no plano Constitucional queremos nos referir especialmente ao que dispõe o inciso 5º do artigo 81 da Constituição quando atribui ao Presidente da República competência para “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal”. Tema que é repedido de forma reflexa no âmbito no município. A ideia foi bem aceita porque não representava invasão alguma da área legislativa, mas liberava o poder executivo de dificuldades existentes para a reestruturação dos órgãos da administração, redistribuição de funções e medidas destinadas a facilitar o seu funcionamento.

Ao estudar a organização da Administração Pública, **HELY LOPES MEIRELLES** chegou a conclusão similar quanto ao *alcance* da regra constitucional inscrita no art. 81, V da Carta de 1969: “Essa organização se faz normalmente por lei e, excepcionalmente, por decretos e normas inferiores, quando não exige a criação de cargos nem aumenta a despesa pública...” (*Direito Administrativo Brasileiro*, 11ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 37).

Em 29.9.1988, na vigência da Constituição pretérita, o Supremo Tribunal Federal acolheu essa orientação, ao julgar improcedente a Representação nº 1508-4, na qual fora arguida a inconstitucionalidade do Decreto nº 406/87, do Estado do Mato Grosso, que, sem fundamento em lei, alterara a estrutura organizacional de órgãos da Administração direta e indireta. O voto condutor foi proferido pelo Ministro Oscar Corrêa, que se valeu do erudito parecer do Procurador da República Paulo Gustavo Gonet Branco — aprovado pelo então Procurador-Geral, ex-Ministro, Sepúlveda Pertence — e, entendendo correto que o Governador do Estado remodele, por decreto, a administração que dirige — inclusive com a desativação de secretarias de Estado e a transferência de atribuições entre elas — disse não haver “dúvidas sobre a legitimidade do decreto autônomo interno. Tem ele por fonte direta a própria Constituição e se faz lícito, numa compreensão sistemática da Carta Magna, desde que não invada matéria objeto de reserva de lei, desde que não interfira com os direitos individuais dos cidadãos e não importe aumento de despesa” (Cf. Pleno, Rp 1508/MT, j. 29.9.1988, Rel. Min. Oscar Corrêa, RTJ 127/86).



Com relação ao projeto de lei o referido diploma legal tem com respaldo a Constituição Federal, mais especificamente no art. 5º, XXXII, e no art. 170, V, bem como o artigo 143 da Constituição do Estado de Pernambuco.

O Fundo Municipal para Políticas Penais – FMPP, vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, órgão do Poder Executivo Municipal por excelência destinado à proteção e defesa dos direitos humanos.

Em outra senda deve ficar consignado que o disposto no artigo 167, inciso IX, da Constituição Federal, é de competência do Poder Executivo instituir fundos. A **indiscutível natureza orçamentária da lei**, sendo do Executivo a competência para gerir e executar o orçamento. Aduziu que é de competência privativa da Prefeita a **iniciativa de leis que promovam a criação de fundos municipais, o que sobressai, também, do teor do artigo 165 da Carta Federal e da leitura dos artigos 72 e 73 da Lei n.º 4.320/1964**

Desta forma, consoante ao texto da mensagem do referido projeto, não havendo qualquer afronta à Constituição Federal não vislumbramos qualquer óbice com relação à proposta legislativa.

É o parecer.

V – CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal) e Regimento Interno dessa Casa, e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À consideração superior.

Caruaru, 21 de dezembro de 2020.



JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral