

EMENTA: PARECER OPINATIVO
NÃO VINCULANTE, QUE DISPÕE
SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DE
ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO
INDIRETA – DESTRA E PASSA A SER
CHAMAR AMTTC E DÁ OUTRAS
PROVIDÊNCIAS

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 8424/2020

DATA ENTRADA: 21 DE DEZEMBRO DE 2020

PROJETO DE LEI Nº 8.718 de 2020

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO** sobre o projeto que redefine a estrutura organizacional da administração indireta Municipal Defesa Social, Trânsito e Transporte - DESTRA, criada através da Lei Municipal nº 4.762, de 09 de março de 2009, passando-se a denominar-se Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru - AMTTC.

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. A proposição se atém ao fato de dispor acerca da estrutura organizacional da administração indireta Municipal e dá outras providências. Segundo justificativa anexa ao presente:

“Submeto à apreciação dessa Casa Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, por via de convocação ordinária, em regime de urgência, com fundamento no art. 40 da Lei Orgânica Municipal c/c o art. 134 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, o



incluso Projeto de Lei que “Dispõe sobre reestruturação de entidade da Administração Indireta e dá outras providências”.

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 28(vinte e oito) artigos.
- d) Dois Anexos.

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 dos **Vereadores** investidos nas competências dos órgãos parlamentares para exame das regras regimentais dessa Casa Legislativa sobre o assunto. Alertamos ainda para a importância da existência de uma rigorosa análise de juridicidade da presente proposição, para que o Legislativo possa **cumprir com excelência sua missão constitucional** e **entregar à sociedade leis de qualidade** e que efetivamente promovam a paz, a **isonomia** a **justiça social** e o **interesse público**.

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 e apreciação do presente parecer**. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade da 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 outras 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, qual seja os Vereadores**.

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**.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETENCIA.

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 ementa, tudo na

conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

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 preliminares.

Os **municípios** foram alçados, com o advento da Constituição da República de 1988, à categoria de **entes federados autônomos**, que, ao lado dos estados, do Distrito Federal e da União – e sem qualquer relação de hierarquia em relação a eles – compõem a República Federativa do Brasil. Isto é o que decorre de disposição expressa do art. 18 da Carta Magna, que estabelece de forma peremptória a autonomia dos municípios e deixa clara a ausência de hierarquia entre os entes da Federação.

Foram conferidas pela Constituição da República aos municípios autonomia política (de se organizarem politicamente, por lei orgânica – art. 29), legislativa (de edição de suas próprias leis sobre assuntos de interesse local, a teor do art. 30, inc. I, ou de suplementação da legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, inc. II), administrativa (de se autoadministrar sem qualquer interferência dos demais entes da Federação, salvo nas hipóteses constitucionalmente estabelecidas de intervenção estadual – art. 29, podendo, para tal, organizar seu funcionalismo público e administrar seus bens), tributária (de instituir e recolher seus tributos – art. 30, inc. III, c/c art. 156 e art. 158), e financeira (de previsão de seu orçamento e aplicação de suas rendas – art. 30, inc. III).

Desse modo como visto 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.

Compete como dito ao município legislar sobre assunto de interesse local, tal competência provém da Constituição Federal, visto que os municípios são dotados de autonomia legislativa, suplementando a legislação federal e Estadual, no que couber como deixa claro o art.30 da Carta Magna, em *verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;



II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

IV - DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Quanto ao quórum de aprovação a votação deve ser realizada por maioria de dois terços, nos termos do artigo 36, §2º da Lei Orgânica, *in verbis*:

§ 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.**

In caso, como o projeto traz em seu bojo cargos comissionados e os referidos vencimentos, resta caracterizada a necessidade do quórum qualificado, tal como dispõe a Lei Orgânica Municipal.

V- DO MÉRITO

A proposição em questão tem o objetivo de deliberar acerca da redefinição da estrutura organizacional da AMTTC – antiga DESTRA - e dá outras providências.

O primeiro ponto a ser abordado é a informação presente na justificativa que indica que o presente projeto de lei não gera aumento de despesas, por isso desacompanhado de estimativa de impacto financeiro.

O projeto de lei de início propõe uma mudança de nomenclatura de Autarquia Municipal de Defesa Social, Trânsito e Transporte – DESTRA para Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru - AMTTC, mantendo as finalidades, funções, patrimônio, quadro de pessoal, bens, direitos e obrigações da entidade ora mencionada – Art. 1º -. Os mesmos Direitos e obrigações que a DESTRA possuía serão mantidos pela AMTTC (Art.2º).

No que diz respeito a competência essa vêm estampada no artigo 3º e incisos, cujo atribuição precípua é de servir de órgão executivo de mobilidade, trânsito e



transporte municipal. Essas competências desdobram-se no planejamento, regulamentação, implementação, coletar dados estatístico, estudos, execução, fiscalização e aplicação de penalidades de trânsito, ainda funcionando como Poder de Polícia Administrativa de Trânsito. Ainda no artigo 3º encontramos mais competências relacionadas a fiscalização, operação de sistema de estacionamento, escolta de veículos, devendo integra o Sistema Nacional de Trânsito para efeitos definidos em lei. Outros desdobramentos da AMTTC, diz respeito a promoção e participar de projetos e programas de educação, fiscalizar o nível de emissão de poluentes e ruído, vistoriar veículos.

Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru - AMTTC é vinculada a Secretaria de Ordem Pública (§1º, Art.3º).

O patrimônio da Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru – AMTTC, constitui-se em bens móveis e imóveis existentes e outros que venha ser adquiridos, nos termos do Art.4º da presente lei.

As fontes de receitas da Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru – AMTTC estão delineadas no artigo 5º, e possuem relação direta com créditos orçamentários além de multas em virtude de infrações de trânsito, arrecadação do IPVA entre outras fontes.

No artigo sexto, existe dicção expressa a criação de cargos de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, junto à estrutura administrativa da AMTTC, já no artigo 7º temos a vinculação do servidor da AMTTC ao CARUARUPREV e a contribuição previdenciária.

Os cargos de provimento efetivo de Agente de Trânsito e Transporte, Engenheiro e Arquiteto, na estrutura administrativa da Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru - AMTTC, são mantidos conforme Anexo I desta Lei, bem como os quantitativos, vencimentos e atribuições (Art.8º).

A jornada de trabalho dos Agentes de Trânsito e Transportes corresponde à prestação de 44h (quarenta e quatro) horas semanais e a jornada de trabalho para até 12h



x 36h (doze horas diárias por trinta e seis horas), bem como suas implicações administrativas estão dispostas no artigo 9º.

No artigo 10 (dez), define-se a competência da JARI, o 12 a sua composição, presidência, mandato (Artigos 13,14), já a remuneração e o número de reuniões são definidos no artigo 15. A competência da JARI mais uma vez é definida no artigo 16, com o respectivo mandato de seus membros. A definição quanto a composição e o número de membros - não superior a 5 (cinco) componentes, sendo 4 (quatro) membros e 1 (um) presidente - são definidos pelo Diretor Presidente da Autarquia de Mobilidade, Trânsito e Transporte de Caruaru – AMTTC, previsão no artigo 17.

No que diz respeito as despesas da AMTTC estas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias a serem consignadas pelo Poder Executivo no orçamento municipal (Art.18). No artigo 19 o Executivo informa ao Poder Legislativo Municipal, que enviará Projeto de Lei de alteração da Lei Orçamentária Anual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e da Lei do Plano Plurianual, adequando-as ao orçamento da AMTTC (Art. 19).

As despesas de custeio relacionadas a sinalização, engenharia de tráfego, de campo, fiscalização e educação de trânsito serão pagas com as receitas arrecadadas com a cobrança das multas de trânsito (Art.20). A AMTTC poderá outrossim transferir recursos para a administração direta com finalidade de custear despesas com mobilidade urbana e infraestrutura urbana (Art.21). As despesas para execução da presente lei, correrão por conta do orçamento vigente, autorizando o Executivo a adequar o Plano Plurianual a presente lei. Autorizando ainda o Executivo a abrir crédito especial no orçamento de 2020 para redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária.

A distribuição de cargos e as implicações administrativas dos detentores de cargos em extinção estão previsto nos artigos 23 e 24 da presente lei

Medidas administrativas como Regimento Interno, definição dos níveis hierárquicos, organização e funcionamento estão lançadas no artigo 25.



Nos artigos 25 temos a definição de regulação da presente lei por decreto pelo Chefe do Poder Executivo e logo em seguida no artigo 27, revoga-se as leis correlatas.

Superado o texto de lei, chegamos aos anexos, o primeiro anexo I traça a simbologia, o quantitativo, cargos e atribuições do quadro de funcionalismo efetivo.

No anexo II temos a simbologia, o quantitativo, cargos e atribuições do quadro dos cargos em comissão.

Analisando a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei, destaca-se acerca da competência para legislar, 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;

O projeto de lei apresentado segue regra de competência exclusiva para sua propositura, conforme disposto no **art. 61, §1º da Constituição Federal**, e em decorrência do princípio da simetria, tais regras e princípios são igualmente aplicados em âmbito municipal, conforme o **artigo 36, inciso I, II, III, V, VI da Lei Orgânica do Município e Art. 131 do regimento interno**. Vejamos:

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;

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;



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.

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

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;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Assim sendo, no que concerne à iniciativa da matéria, esta não padece de vício formal subjetivo, posto que se encontre em conformidade com o art. 36 da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que fixem ou aumento a remuneração de seus servidores.

Ademais, a iniciativa privativa conferida pela Constituição Federal ao Poder Executivo é de reprodução obrigatória nos demais entes da federação, pelo princípio da Simetria **conforme entendimento do STF**:

A jurisprudência desta Casa de Justiça sedimentou o entendimento de ser a **cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988**, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, de **compulsória observância** pelos Estados, inclusive no exercício do poder



reformador que lhes assiste (cf. ADI 250, rel. min. Ilmar Galvão; ADI 843, rel. min. Ilmar Galvão; ADI 227, rel. min. Maurício Corrêa; ADI 774, rel. min. Sepúlveda Pertence; e ADI 665, rel. min. Sydney Sanches, entre outras). [ADI 3.061, rel. min. Ayres Britto, j. 5-4-2006, P, DJ de 9-6-2006.] = ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-201

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY 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".

Esse também é o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**:

“É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria”. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008].

Atribuição de vantagens aos servidores somente pode ser concedida a partir de projeto de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, consoante dispõe o art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição do Brasil, desde que supervenientemente aprovado pelo Poder Legislativo. (...) A fixação de data para o pagamento dos vencimentos dos servidores estaduais e a previsão de correção monetária em caso de atraso não constituem aumento de remuneração ou concessão de vantagem. [ADI 559, rel. min. Eros Grau, j. 15-2-2006, P, DJ de 5-5-2006.]

Servidor público. Extensão, por meio de emenda parlamentar, de gratificação ou vantagem prevista pelo projeto do chefe do Poder Executivo.



Inconstitucionalidade. Vício formal. Reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos. Art. 61, § 1º, II, a, da CF. Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas do Estado do Pará (Lei 5.810/1994). Arts. 132, XI, e 246. Dispositivos resultantes de emenda parlamentar que estenderam gratificação, inicialmente prevista apenas para os professores, a todos os servidores que atuem na área de educação especial. Inconstitucionalidade formal. Arts. 2º e 63, I, da CF. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 132, XI, e 246 da Lei 5.810/1994, do Estado do Pará. Reafirmação de jurisprudência. [RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, DJE de 6-11-2013, Tema 686.] = ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, DJ de 18-6-2004

Dessa forma, o Projeto de Lei **não encontra vício de iniciativa**, tornando-se legal e em conformidade com as legislações.

In casu, verifica-se que este requisito foi devidamente cumprido, conforme a propositura em apreço.

Insta ressaltar, ainda, que de acordo com mensagem expressa: Não há aumento de despesa – o que implica nas exceções legais previstas na LC 173/2020, vide Art. 21, inciso IV, alínea “a”.

“Salientamos que nos termos da Lei Complementar 173/2020, na matéria em tela não há aumento de despesa, dispensando, inclusive, o encaminhamento de estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16 da LC 101/2000”

Com base em tal entendimento, e transpondo-o para a análise dos termos do projeto de lei xxxxxx/2020, a opinião dessa Consultoria indica que é possível o Poder Executivo Municipal, no exercício da competência estatuída nos artigos 36 da Lei Orgânica do Município e Art. 131 do Regimento Interno, apresentar o referido projeto, pois o mesmo não padece de máculas ou vícios.

1. CONCLUSÃO



Desta forma, opina **pela legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei 8.718 de 2020.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 21 de dezembro de 2020.

João Américo
Consultor Jurídico Geral