



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 100/2021

OFÍCIO GP Nº 1.349/2021

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 007/2021

Ementa: *Altera a Lei Complementar nº 075, de 30 de dezembro de 2020, e dá outras providências.*

1. 1 RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei complementar que altera a Lei Complementar nº 075, de 30 de dezembro de 2020, e dá outras providências, de autoria do Poder Executivo.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei complementar, assim como sua viabilidade jurídica. Ademais, considera-se de início a 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 Complementar “*possui como objetivo somente uma adequação formal, sem que modifique os preceitos e objetivos específicos trazidos pela lei originária, somente adequando a nomenclatura e a sigla adotada na referida norma*”.

O projeto de lei traz ainda as seguintes características:

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



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 ser utilizada 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 veja-se:

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.

Caso haja discordância com os termos do parecer ora 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 diversa

Sobre o tema assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) QUANDO A 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 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.



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

O projeto de resolução em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por 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 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.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. No que diz respeito à 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 “b” da Constituição Federal.

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.

Nesse mesmo sentido, tem-se 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:

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](#))

Importante também mencionar a previsão do Regimento Interno, com a seguinte dicção:

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.

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

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Nos termos do art. 115 do Regimento Interno, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, nas hipóteses de:

- Alteração deste Regimento;
- Denominação de ruas e logradouros públicos;



- Veto aposto pelo Prefeito e referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

- As leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;
- As leis que **envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;
- 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; julgamento do Prefeito por infrações político-administrativas;
- Cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva.

Por fim, por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto aquelas que referidas acima.

Portanto, considerando que a presente proposta se refere a **matéria financeira**, hipótese do §3º, alínea b, do art. 115 do Regimento Interno, a propositura será discutida por maioria de dois terços.

5. MÉRITO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que pretende alterar a Lei Complementar nº 075, de 30 de dezembro de 2020, e dá outras providências, a qual cria o Fundo Municipal para Políticas Penais do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco.

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.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Em ato contínuo estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

Vale salientar que além de o assunto tratado no Projeto de Lei em análise ser de interesse municipal, tal competência para sua proposição é do Poder Executivo.

É o que dispõe o artigo 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Carta Magna:

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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

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

Também amparado pelo Art. 19, § 1º da Constituição Estadual de Pernambuco:

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;

No mesmo sentido e com regulamentação expressa no tocante a instituição de Fundos, temos o artigo 91, inciso II, §2º da Lei Orgânica do Município:



Art. 91 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

II - as diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e as prioridades da administração municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação dos recursos dos fundos instituídos por lei.

Desta feita, percebe-se que a instituição de fundos municipais é de competência do Poder Executivo, uma vez que trata de organização da administração pública e de matéria afeta à lei de diretrizes orçamentárias. Para melhor elucidar a conceituação de Fundos, observe-se o disposto por Flavio Corrêa de Toledo Junior (2018):

“Quer na área pública ou privada, **fundo é a concentração de certos recursos na realização de certas atividades ou projetos.**

Então, o fundo une, vincula, amarra algumas receitas a determinadas finalidades institucionais.

De fato, na dinâmica da Administração Pública, alguns programas apresentam-se vitais, necessitando de fluxo permanente e contínuo de recursos financeiros.

Nesse sentido, a Prefeitura, autorizada por lei, associa determinadas receitas a ações tidas especiais.

Essa lei será iniciada no Poder que detém a competência de planejar e coletar o dinheiro da sociedade - o Executivo - instância que, por extensão, também regulamentará aquele diploma.”

Neste sentido, os Fundos apresentam algumas características básicas: são instituídos por lei, de exclusiva iniciativa do Poder Executivo; regulamentados por Decreto Executivo; financiados por receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculados estritamente às atividades para as quais foram instituídos; findo o exercício financeiro, eventuais sobras monetárias continuam pertencendo ao fundo, ou seja, não serão recolhidas ao Caixa Central. É o que assegura a Lei de Responsabilidade Fiscal; dispõem de orçamento próprio, denominado plano aplicação; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.

Outro ponto importante a ser destacado no tocante aos Fundos Municipais, é que estes não possuem personalidade jurídica, sendo constituído por meio do instituto da desconcentração administrativa, recebendo recursos e assumindo compromissos em nome do município, sendo representado pelo Prefeito.

Ressalte-se ainda que tal matéria, além de ser competência do Poder Executivo, deve ser tratada por Lei Complementar, assim como foi apresentado, conforme o disposto no art. 95 da LOM:

Art. 95 - Observados os princípios estabelecidos na Constituição da República, em lei complementar federal e na Constituição Estadual, **o Município legislará, também, por lei complementar, sobre normas gerais para:**

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização da lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano plurianual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Município, **bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.**

Feitas as considerações acerca da competência e reserva de iniciativa, convém ilustrar quais as alterações estão sendo propostas na Lei Complementar 75/2021. Veja-se:

Lei Complementar n. 75/2021	Projeto de Lei Complementar n. 100/2021
Art. 10. Compete ao Conselho Consultivo do FNDF elaborar e aprovar seu regimento interno, que será publicado por meio de Decreto do Poder Executivo Municipal.	Art. 10. Compete ao Conselho Consultivo do Fundo Municipal para Políticas Penais (FMPP) elaborar e aprovar seu regimento interno, que será publicado por meio de Decreto do Poder Executivo Municipal. (NR)
Art. 11. A participação no Conselho Consultivo do FNDF será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada	Art. 11. A participação no Conselho Consultivo do Fundo Municipal para Políticas Penais (FMPP) será considerada prestação de serviço público relevante, não remunerado. (NR)”

Assim, a propositura em esboço tem o intuito, apenas, de alterar a sigla FNDF que se refere ao Conselho Consultivo do Fundo Municipal para Políticas Penais, sem que provoque alteração no que diz respeito ao conteúdo normativo da lei originária, somente adequando a nomenclatura e a sigla adotada na referida norma.



6. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido **favorável** à propositura ora analisada.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru, 06 de abril de 2021.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

Consultor Jurídico Geral

Rosana Amorim

Técnica Legislativa – Mat. 961-1

Camila Costa Vieira da Silva

Estagiaria de Direito