



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2760/2021

DATA ENTRADA: 13 de Maio de 2021

PROJETO DE LEI Nº 8.944/2021

Ementa: Institui o Código de Conduta da Guarda Municipal do Município de Caruaru e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, concernente ao projeto que institui o Código de Conduta da Guarda Municipal do Município de Caruaru e dá outras providências. Projeto de Lei de nº 8.944 de 2021, de autoria do **PODER EXECUTIVO**.

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 Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa a presente: *“A instituição de um Código de Conduta constitui fator de segurança para a Guarda Municipal, regulamentando os procedimentos disciplinares, sempre considerando suas peculiaridades e sua conduta profissional dentro desses princípios, manifestando-se através da obediência à legalidade de normas, bem como às ordens dos superiores hierárquicos, através do comportamento ilibado, da correção de atitudes e da colaboração, com a disciplina e eficiência.”*

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 compõem as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e se constituem em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados 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 desta 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 mediante a 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 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, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

É cediço que compete 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, *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;

Destarte, não resta outro conhecimento senão a indicação de matéria – instituição de código de conduta - como de competência municipal.



4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara, *in casu*, deverá deliberar por maioria simples, de forma nominal, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *ipsis litteris* c.c art. 107:

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: (...)

b) as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

II – nominal, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o próprio 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 em questão busca instituir o código de conduta da Guarda Municipal em âmbito do Município de Caruaru-PE. A Guarda Municipal tem previsão Constitucional no Art. 144, §8º da Constituição Federal, *verbis ad verbum*:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.



A leitura da norma Constitucional revela-se de eficácia limitada e discricionária, cabendo ao ente menor a disposição em possuir, em sua estrutura, guardas municipais para a proteção dos seus bens, serviços e instalações.

O município de Caruaru-PE optou por redistribuir os servidores e cargos da Guarda Municipal, vinculando-os agora à Secretaria de Ordem Pública – nos termos da Lei Municipal nº 6.630/2020.

Assim, é correto afirmar que a Guarda Municipal é integrante da estrutura administrativa e organizacional direta do Poder Executivo, sendo parte da Secretaria de Ordem Pública, nos termos dos arts. 12 e 13 da Lei Municipal nº 6.635/2021.

Atualmente o quantitativo de Guardas Municipais é de 150 (cento e cinquenta) cargos. Por se tratar de uma força de Segurança Pública, a União estabeleceu normas gerais sobre as guardas municipais, sendo a Lei Nacional nº 13.022/2014 – O Estatuto Geral das Guardas Municipais.

E é nesse estatuto que há a obrigatoriedade da Guarda Municipal possuir Código de Conduta – disposto em Lei – cujo um dos requisitos é não ficar sujeito a regulamento disciplinar militar, como também não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, observe-se:

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar.

(...)

Art. 19. A estrutura hierárquica da guarda municipal não pode utilizar denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações.

Nesse contexto, resta verificada a legalidade do objeto da proposição – instituição do código de conduta – visto que o Estatuto Nacional das Guardas o prevê de forma expressa.



No tocante a iniciativa o projeto de lei apresentado segue regra de competência exclusiva para sua propositura, conforme disposto no art. 61, § 1º, II, b, 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 II, da Lei Orgânica do Município e Art. 131, inciso III, do regimento interno. Vejamos:

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

(...)

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

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

(...)

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Assim sendo, no que concerne à iniciativa da matéria, **esta não padece de vício formal** subjetivo, posto que se encontra em conformidade com o art. 36 da nossa Lei Orgânica, que atribui privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem de servidores públicos.

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

Com base em tal entendimento, e o transpondo para a análise dos termos do projeto de lei 8944/2021, na opinião desta Consultoria, é possível ao Município, no exercício da competência estatuída nos incisos I e II, do art. 30, da CF/88, expedir normas referentes aos servidores da Guarda Municipal.

6. DA DESNECESSIDADE DA ESTIMATIVA DO IMPACTO

Desnecessária a estimativa do impacto orçamentário para a proposição em apreço.



7. DAS EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares e a Consultoria Jurídica também não observou a necessidade destas.

8. CONCLUSÃO

Dessa forma, opina **pela legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei 8.944 de 2021, nos termos do Art. 19, §1º da Constituição de Pernambuco, Art. 36 da LOM e Art. 131 do R.I.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de Maio de 2021.

Anderson Mélo

OAB-PE 33.933D

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

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral