



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3181/2021

DATA ENTRADA: 01 de Junho de 2021.

PROJETO DE LEI Nº 8.963 de 2021

Ementa: Institui o programa Bolsa Emergencial – BEM São João, destinado à concessão de benefício financeiro aos grupos artísticos que atuaram no São João de Caruaru 2019, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao **Relator (a)**, membro da Comissão de Legislação e Redação de Leis, concernente ao projeto institui o programa Bolsa Emergencial – BEM São João, destinado à concessão de benefício financeiro aos grupos artísticos que atuaram no São João de Caruaru 2019, e dá outras providências. Projeto de Lei de nº 8.963 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 Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Segundo justificativa anexa ao presente: *Garantir proteção social, no contexto da pandemia, é também uma forma de promover saúde, dessa forma, no intuito de priorizar aquilo que realmente importa em tempos de crise, necessário se faz que o poder público concentre seus esforços e recursos na promoção daqueles que mais necessitam*

Pugna pela legalidade e Constitucionalidade da medida, convocando os edis para a aprovação.

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 das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 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 o autor 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 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 de competência legislativa municipal.



4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara, *in casu*, deverá deliberar por maioria de dois terços de seus membros, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, *ipsis litteris*:

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;

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 institui o benefício emergencial municipal – BEM – para os artistas que se apresentaram no São João de Caruaru/2019, com o intuito de minorar os impactos da Covid-19 em suas vidas, visto que estão proibidos de se apresentarem há mais de 15 meses.

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.

Em termos legais, ao Chefe do Executivo **é garantido, pela Constituição Estadual**, a iniciativa de projetos de Lei que impliquem no aumento da despesa pública, no âmbito do Poder Executivo, eis o teor do Art. 19 e ss. da CEPE:



Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. (Redação alterada pelo art. 1º da [Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017](#).)

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

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;**

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Em âmbito local, a Lei orgânica impõe que projetos de lei que tratem de matéria financeira de qualquer natureza devem ser iniciados, **exclusivamente**, pelo Poder Executivo, nos termos do Art. 36, inciso VI, *verbis ad verbum*:

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

(...)

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)

Superada a questão da constitucionalidade formal subjetiva, imprescindível destacar que, do ponto de vista formal orgânico a Constituição Federal define ser da competência comum de todos os Entes federados exercer ações no âmbito da saúde e assistência pública e também com o intuito de proporcionar meios de acesso à cultura. Também na Carta Magna, o Título VIII trata sobre a “Ordem Social”, tratando seu Capítulo III sobre a Educação, Cultura e Desporto, e, para fins do que mais interessa na análise deste Projeto, a Seção II do referido Capítulo versa sobre a "Cultura". Da mesma forma, a Constituição do Estado de Pernambuco nos seus artigos 197, 198 e 199 trata sobre a Cultura:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

IX - educação, **cultura**, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; [...]

XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde;**

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Com base em tal entendimento, e o transpondo para a análise dos termos do projeto de lei xxxx/2021, na opinião dessa Consultoria – de modo não vinculante, é possível ao Município, no exercício da competência estatuída nos artigos supracitados, expedir normas que tratam do aumento da despesa pública, desde que atendida a devida competência, como é o caso da proposição em apreço.

6. DA ESTIMATIVA DO IMPACTO

MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO PARA COM O BENEFÍCIO EMERGENCIAL

FINALIDADE: Concessão de Benefício financeiro aos grupos artísticos que atuaram no São João de Caruaru em 2019

JUSTIFICATIVA: ausente

A presente estimativa de impacto orçamentário-financeiro para gasto com a concessão do benefício financeiro aos grupos artísticos **está em consonância** com o disposto no **inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o parágrafo 1º e incisos do art. 169** da Constituição Federal. Considerando as metas e prioridades elencadas na **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, emitimos o presente parecer, considerando os dados a seguir:

	DESPESA TOTAL
Gasto Estimado	R\$ 345.760,00

GRUPOS ARTÍSTICOS	
	R\$ TOTAL
Música [cantores(as) e bandas	R\$ 82.800,00
Música [cantores(as) e bandas	R\$ 74.200,00
Trios pé-de-serra	R\$ 62.000,00
Bacamarteiros	R\$ 12.000,00
Pífano	R\$ 14.000,00
Poetas, Declamadores e outro	R\$ 27.000,00
Dança	R\$ 25.600,00
Teatro	R\$ 18.560,00
Gastronomia	R\$ 26.600,00
Artes Plásticas	R\$ 3.000,00
TOTAL GERAL	R\$ 345.760,00

pagamento corresponde a uma parcela, totalizado o valor total de R\$ 345.760,00. **Esta lei não gerará despesas nos próximos exercícios, não sendo necessárias estimativas de impactos futuros.**

Gestor garante que tem prévia dotação e que está autorizado na LDO. (art. 169)
Estimativa do impacto.

Premissas e metodologia de cálculo. (§2º)

Art. 16, inciso I da LRF.

Ressalte-se que a despesa aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas no competente anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, a compensação dos efeitos financeiros decorrentes da renúncia ocorrerá mediante o aumento permanente da arrecadação própria, através de medidas como diminuição de despesas e investimento em áreas de retorno financeiro. O impacto orçamentário será de, no máximo, 0,036% do total de receita estimada para os exercícios de 2021, respeitar-se-á, inclusive, o disposto no art. 71 da Lei Complementar nº 101/2000.

Demonstração da origem do custeio. (Art. 17, §1º)

Implementação das medidas (Art. 17, §5º)

Portanto, segundo as informações prestadas, estão presentes todos os requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. DAS EMENDAS

Consta no SAPL da Casa a apresentação de emendas parlamentares de autoria do Vereador Anderson Correia e da Vereadora Perpétua Dantas. A apresentação de emendas é um direito do Vereador após a posse, nos termos do Art. 17, inciso I do R.I.

Como já dito em tópico próprio, o papel da Consultoria Jurídica Legislativa, nos termos do Art. 274 do R.I, é somente assessorar as deliberações das Comissões, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo.

É interessante a locução: “*assegurando a legalidade*” porque indica a margem de atuação da Consultoria Jurídica junto às Comissões do legislativo municipal. Assim sendo, como é direito do Vereador (a) propor emendas, resta a análise do conteúdo das mesmas:

7.1 – Emenda Parlamentar nº 43/2021 – Vereador Perpétua Dantas

A emenda parlamentar de autoria da Vereadora Perpétua Dantas adiciona, ao Art. 2º, inciso II, alínea “a” a categoria dos **músicos instrumentistas** ao programa Bolsa Emergencial do Município.

Emendar projetos é um direito do edil, mas como todo direito ele não é absoluto, devendo seguir as regras e normas que incidem sobre esse tipo de proposição. Primeiramente há de se observar que um novo grupo de beneficiários gera um aumento da previsão orçamentária



inicial.

Como o projeto é iniciativa privativa do Poder Executivo e a emenda parlamentar indica aumento dos gastos públicos iniciais com o BEM – São João, incluindo a categoria que especifica, nos termos do Art. 131 do R.I, tal **emenda não pode ser admitida**, eis o teor do texto:

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

Parágrafo único – Aos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito não serão admitidas emendas que resultem em aumento de despesas, ressalvadas as emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais, desde que:

I – indiquem os recursos necessários, admitidos somente os resultantes 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.

A posição acima também é referendada pela **Lei Orgânica Municipal**, vide art. 36, §1º que expressamente aduz:

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

(...)

§ 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:

(...)

Ao fim, **a Constituição de Pernambuco** também não permite o aumento de despesas públicas nos projetos de iniciativa privativa do Governador, o que, pelo já supracitado, indica tratar-se de norma de reprodução obrigatória pelos municípios. Observe o emanado Constitucional:

Art. 19 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição.

(...)

§ 3º **Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador**, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais, que somente poderão ser aprovadas, caso:

Nestes termos, a Consultoria Jurídica Legislativa opina, ao Relator, pela inconstitucionalidade e ilegalidade da **emenda parlamentar nº 43/2021**.



7.2 – Emenda Parlamentar nº 44/2021 – Vereador Anderson Correia

A emenda parlamentar de autoria do Vereador Anderson Correia que adiciona, ao Art. 2º, inciso II, a alínea “n” e inclui a categoria dos **produtores culturais e roadies** ao programa Bolsa Emergencial do Município.

Conforme fundamentação apontada no item 7.1 – supra – a proposta de emenda gera aumento da despesa em projeto de iniciativa privativa, sendo portanto inconstitucional e ilegal. Nestes termos, a Consultoria Jurídica Legislativa opina, ao Relator, pela inconstitucionalidade e ilegalidade da **emenda parlamentar nº 44/2021**.

8. CONCLUSÃO

Dessa forma, opina a Consultoria Jurídica Legislativa – de modo não vinculante - ao Relator da proposição, **pela legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei 8.963/2021 de 2021, e pela **rejeição das emendas nºs 43 e 44** pelos motivos mencionados anteriormente.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 03 de Junho 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