



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 12-A/2022
PROTOCOLO: 4711/2021
DATA ENTRADA: 20 de Agosto de 2021
PROJETO DE LEI nº 9.092 de 2021

Ementa: Cria o Fundo Municipal do Esporte no município de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes, sobre o projeto de Lei nº 9.092/2021, de autoria do Vereador Irmão Ronaldo, que cria o Fundo Municipal do Esporte no município de Caruaru, e dá outras providências.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“Com os recursos provenientes do Fundo, espera-se que o esporte no município de Caruaru, assim como a qualidade de vida dos moradores das comunidades diretamente envolvidas, evolua, pois uma criança que praticam esportes regularmente cresce com mais saúde; relaciona-se melhor com a sociedade; tem um rendimento melhor na escola, pois tem maior disposição para estudar e maior facilidade para relacionar-se com pessoas do ambiente escolar; e conseqüentemente se afastam do mundo do crime e das drogas. O somatório destas características proporciona a formação de um cidadão que muito será útil para o progresso do nosso Município”.*

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 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 vejamos

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.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de assessoramento jurídico legislativo sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.



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.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA 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, **contudo o meio utilizado está em desconformidade com o trâmite processual legislativo**, visto que a instituição de fundos depende de **Lei Complementar**.

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.

Quanto à competência, vê-se que tratar sobre serviços públicos municipais (fundo municipal), fato que não repercute na seara da competência da União, nos termos do Art. 30, incisos I e II da CRFB/88 ou na residual dos Estados membros.

Portanto, nos termos do Art. 5º da Lei Orgânica Municipal, a matéria é de competência deste, mas não atende às formalidades necessárias, **o que implica em não atender o critério de adequação.**

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal é por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

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:

- a) as **leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35** da Lei Orgânica do Município;

Lei Orgânica Municipal:

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

(...)

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.**

Assim, somente se aprovado pelo quórum de lei complementar, poderia ser verificada sua validade e enviado para sanção ou veto do Poder Executivo, nos termos do Art. 138¹ do R.I.

5. MÉRITO

Não foram atendidos os critérios da formalidade, mas caso o/a relator(a) entendam diferente, segue para a análise do mérito. De pronto, nos termos já elencados no parecer relativo ao Projeto de Lei nº 8.727/21, a instituição de Fundo é de competência do Executivo, o texto normativo:

¹ **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



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, há 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 a 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, o 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 através 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, deveria ser tratada por Lei Complementar, 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.**

Por todo o exposto, **percebe-se que não compete ao Edil e sim ao Poder Executivo Municipal a criação de Fundos Municipais**, por afrontar o princípio da separação dos poderes, o que se torna, apesar de iniciativa honrosa para o Município de uma tentativa usurpadora de Competência que viola os diplomas legais da Constituição Federal e Estadual de Pernambuco e da Lei Orgânica do Município de Caruaru.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.



7. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do R.I, opina – de modo não vinculante - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.092 de 2021, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 08 de Março de 2022.

De acordo.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

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

José Ferreira de Lima Netto

Consultor Jurídico Geral