



Pouso Alegre 07 de junho de 2016.

**PARECER JURÍDICO**  
**PROJETO DE LEI Nº 789/16**

Analisando o projeto de lei em epígrafe, extraem-se algumas conclusões:

1) O projeto tem por escopo descentralizar setores da Câmara Municipal que administram a Escola do Legislativo, a TV Câmara e o Museu Histórico.

Inicialmente, cumpre recorrer à lição de José dos Santos Carvalho Filho:

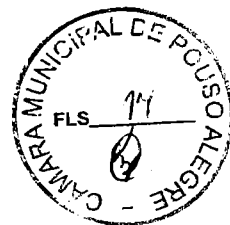
Não custa lembrar, nesta parte introdutória, que a função administrativa é desempenhada em todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo todos os órgãos que, gerindo os interesses estatais e coletivos, não estejam voltados à legislação ou à jurisdição [...]

A organização administrativa resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa. Como o Estado atua por meio de órgãos, agentes e pessoas jurídicas, sua organização se calca em três situações fundamentais: a centralização, a descentralização e a desconcentração. A centralização é a situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. Pela descentralização, ele o faz indiretamente, isto é, delega a atividade a outras entidades. Na desconcentração, desmembra órgãos para propiciar melhoria na sua organização estrutural.<sup>1</sup>

O projeto em apreço busca empreender, no âmbito do Poder Legislativo, a descentralização administrativa. As medidas nesse sentido são amparadas no Decreto-Lei n. 200/67<sup>2</sup> e nas reformas estruturais empreendidas em larga escala pela Emenda Constitucional n. 19/99.

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO; José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 453.

<sup>2</sup> As entidades estatais referidas no inciso XIX do art. 37 – autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações – tiveram tratamento delineado no Decreto-lei 200/67 e posteriores alterações. Este Decreto-lei, a despeito de se tratar de norma de caráter federal, foi largamente utilizado por Estados e Municípios nas respectivas organizações, a ponto de se poder considerá-lo como regra geral de organização administrativa: seus conceitos são gerais e devem ser reproduzidos em todas as esferas da Federação. (GILMAR FERREIRA MENDES. Comentários à Constituição do Brasil. p. 2068).



Não se olvida que a descentralização administrativa no âmbito do Poder Legislativo constitui inovação que revela tendência decorrente do aumento das funções assumidas por esse Poder. Antes cingido à produção de leis e controle dos atos do Poder Executivo – suas funções típicas –, na atualidade desempenha diversas funções junto à sociedade e à comunidade política. Nesse sentido, a Câmara Municipal de Pouso Alegre, com o escopo de resguardar a identidade cultural local, aprimorar o nível da cidadania política e aproximar o Legislativo da comunidade, desenvolve ações nos âmbitos da Escola do Legislativo, do Museu Histórico e da TV Câmara.

Visando ao incremento da eficiência na realização dessas atividades, busca-se deslocar parcela da organização administrativa da Câmara Municipal para a fundação cuja criação está sendo autorizada pelo projeto de lei em apreço.

Não obstante inovadora, a iniciativa parece respaldar-se nos modernos princípios administrativos, com destaque para a eficiência, erigida a matriz orientativa da organização estatal a partir das reformas administrativas empreendidas no final da década de 90.

2) Além da obediência aos princípios gerais da Administração Pública, três princípios específicos da Administração Indireta devem ser observados:

**a) Princípio da Reserva Legal**

O inciso XIX do art. 37 da Constituição da República dispõe, in verbis:

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação.

Quanto ao princípio supramencionado, o projeto de lei em análise anda bem: autoriza a criação da fundação que se efetiva pelo registro dos atos constitutivos no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas (art. 45 do Código Civil).

**b) Princípio da Especialidade**

O princípio da especialidade aponta para a absoluta necessidade de ser expressamente consignada na lei a atividade a ser exercida, descentralizadamente, pela entidade da Administração Indireta. Em outras



palavras, nenhuma dessas entidades pode ser instituída com finalidades genéricas, vale dizer, sem que se defina na lei o objeto preciso de sua atuação.<sup>3</sup>

Os artigos 4º e 5º do projeto em apreço atendem ao princípio supramencionado.

Os dispositivos do projeto coadunam-se também com o preceituado no art. 62 do Código Civil, quanto às finalidades vinculadas das fundações.

Controle é o conjunto de meios através dos quais pode ser exercida função de natureza fiscalizatória sobre determinado órgão ou pessoa administrativa. Dizer-se que órgão ou entidade estão sujeitos a controle significa constatar que só podem eles atuar dentro de determinados parâmetros, ou seja, nunca podem agir com liberdade integral.<sup>4</sup>

### c) Princípio do Controle

O projeto consagra diversos mecanismos de controle, através do Comitê de Governança, Conselho Curador e Plenário da Câmara Municipal.

Ademais, a instituição da fundação, bem como seu funcionamento, será submetido ao velamento do Ministério Público, que deverá aprovar o estatuto da fundação (art. 65 do Código Civil) e sua alteração (art. 67, III do Código Civil).

3. Importante pressuposto deve ser observado quanto ao regime de pessoal tratado no art. 17 do projeto: os servidores efetivos da Câmara Municipal que forem designados para prestar serviço na Fundação manter-se-ão sob regime jurídico estatutário (conforme redação original do art. 39 da Constituição da República – CR); os servidores contratados pela Fundação submeter-se-ão ao regime jurídico trabalhista, afeto às entidades de direito privado.

4. Quanto ao §1º do art. 21, deve ser suprimido, pois não é da competência do Legislativo Municipal tipificar crime de responsabilidade.

5. Quanto ao art. 22, é necessário observar o que preceitua o art. 29-A da Constituição da República, sob pena de o prefeito incorrer em crime de responsabilidade se repassar ao Legislativo mais do que 6% da receita informada nesses artigos.

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO; José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 466.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 470.



6. Quanto ao processo de extinção da fundação, definido no art. 31 do projeto de lei em apreço, deve-se observar que a fundação é instituída a partir do registro do estatuto no RCPJ (Registro Civil de Pessoas Jurídicas); assim, o que se define no inciso IV do art. 31 não apresenta validade jurídica. A lei municipal apenas **autoriza** a criação e dissolução de fundação, que se efetivam no âmbito do RCPJ.

7. É necessário frisar que, uma vez aprovada a criação da fundação, todas as adequações orçamentárias deverão ser feitas nas respectivas leis (PPA, LDO e LOA).

Feitas as observações acima, mormente com relação aos itens 4 e 5, supra, aponta-se que o projeto pode ser apreciado e votado, pois a iniciativa é do Executivo, a competência é do Legislativo Municipal e o quorum de aprovação é de maioria simples – conforme entendimento já esposado no parecer jurídico exarado em resposta ao ofício n. 092/2015.

Esse é o entendimento, com ressalvas de melhor juízo.

---

SÉRGIO RICARDO HOMSE DE AZEVEDO

OAB/MG 67.908

---

TIAGO REIS DA SILVA

OAB/MG 126729