



Consultoria Jurídica da Câmara Municipal de Caruaru

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL PARA CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO DE CARUARU.

PROJETO DE LEI: PL7783/2018
OFÍCIO GP N° 187
MENSAGEM JUSTIFICA N° 016/2018

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de parecer formulado nos termos regimentais do Poder Legislativo Municipal de Caruaru, sobre o projeto de lei que pretende criar o Conselho Municipal de Turismo de Caruaru – COMTURC.

A consulta tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica. Ademais, consideramos o fato da competência específica do Poder Executivo Municipal em legislar sobre matéria de conteúdo referente ao conselho.

Em mensagem escrita, esclarece a digníssima autora entre outros argumentos que o presente projeto de Lei, justifica-se pela necessidade de “(...) *apresentação, bem como solicito que a presente proposta de Lei seja apreciada, discutida (...)*”

É o relatório.

Passo a opinar.

II – 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 especializadas, 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 da nova 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, assim dispõe:

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, exatamente o caso ora tratado. A sistemática, 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 especializadas, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E 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.

III – ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETENCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito pela sua autora de forma digital, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal. 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 assunto de interesse local. Assim, resta flagrante que a proposta é de competência do município e não há colisão do texto no projeto de lei, como normas de competência do Estado ou União.

No que diz respeito a 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”¹ da Constituição Federal.

¹ 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: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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, temos dicção acerca da competência da Chefe do Executivo para criação dos conselhos, nos seguintes termos:

Art. 36 - **São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre: III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública

Na mesma senda, devemos mencionar a previsão do regimento interno, com a seguinte dicção:

Art. 131 – **É da competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: IV – tratem de **criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública**

Desse modo concluímos que a criação de conselho municipal está **reservada a administração²**. Considerando que, em razão do princípio da reserva da administração, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da atuação executiva, nos termos dos arts. 2^o e 61, § 1^o, II, “e”⁴, da Constituição Federal

² AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. **CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL** DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE - COFISAN, **ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I - Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1^o, II, e, CR/88). Princípio da simetria. II - Precedentes do STF. III - Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista 9.080/95**” (ADI nº 1.275/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 08/06/07).

³Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁴Art. 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

IV- DO QUORUM DE APROVAÇÃO

Quando ao quorum de aprovação, não identificamos a indicação de quorum qualificado, devendo a votação ser realizada por maioria simples, nos termos do artigo 29, §1º da Lei Orgânica, senão vejamos:

Art. 29 - As reuniões da Câmara somente poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, um terço dos Vereadores, exceto as reuniões solenes, que poderão ser abertas com qualquer número. § 1º - As **deliberações da Câmara, excetuados os casos previstos em lei, serão tomadas por maioria simples de votos**, presentes pelo menos a maioria absoluta dos Vereadores.

V – DO MÉRITO

Primeiramente, é importante observar que o Projeto de Lei sob análise não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental, uma vez que a Lei Orgânica do Município admite que a iniciativa das leis cabe a Prefeita, bem como estabelece a competência material e legislativa do Município para criação de conselhos.

Como se sabe, a criação de conselhos pelos Municípios é reflexo da democracia participativa trazida pela Constituição Federal de 1988. Como órgãos colegiados da gestão pública local, os conselhos gozam de atribuições para opinar ou deliberar acerca de determinadas matérias, garantindo a participação da população na discussão de assuntos relevantes para determinada localidade⁵.

Os conselhos estão inscritos na Constituição Federal na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação popular. Tais órgãos apresentam-se como responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas

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: e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

onde atuam e são compostos por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, integrando-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo⁶.

O projeto de lei visa modificar a Lei nº 4.115 em 14 de março de 2002, posteriormente modificada pela Lei nº 4.624, de 19 de setembro de 2007 e pela Lei nº 4.686, de 17 de abril de 2008. O Conselho Municipal de Turismo de um Município constitui-se em órgão auxiliar nas gestões locais, sendo constituído como função deliberativa para o fomento do turismo. A atualização do Conselho ficará integrado às Políticas Públicas Nacionais do Turismo conforme foi apresentado no Plano Nacional de Turismo 2007/2010.

Considerando a autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local, o Município pode definir suas políticas públicas em favor de determinada categoria de pessoas, nesse caso a juventude, dessa feita o projeto é constitucional, legal e regimental.

VI - CONCLUSÃO

Ante o exposto, s.m.j. não encontramos nenhum vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade no projeto de lei, em atenção às normas que gerem o Município de Caruaru (Lei Orgânica Municipal), e os mandamentos Constitucionais, opinando pelo prosseguimento das demais fases do processo legislativo.

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 12 de junho de 2018.

JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS
Consultor Jurídico Geral

⁶ Cf. HERNANDEZ, Aparecido Donizetti. Controle Popular, Papel dos Conselhos. Disponível em: http://www.facitapevi.org.br/banco/controle_popular.pdf

³ Cf. HERNANDEZ, Aparecido Donizetti. Controle Popular, Papel dos Conselhos. Disponível em: http://www.facitapevi.org.br/banco/controle_popular.pdf