



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **1859/2021**

DATA ENTRADA: 30 de Março de 2021

PROJETO DE LEI nº 8.898/2021

Ementa: Dispõe sobre a criação do Fórum Municipal de Esportes e Lazer no município de Caruaru-PE, e dá outras providências.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o **Projeto de Lei nº 8.898/2021**, de autoria da Vereadora Perpétua Dantas, que dispõe sobre a criação do Fórum Municipal de Esportes e Lazer no município de Caruaru-PE, 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 presente: *“O presente Projeto de Lei visa criar e regulamentar o Fórum Municipal de Esporte e Lazer de Caruaru - FMEL para possibilitar o alinhamento do desenvolvimento do esporte e lazer no município, de forma a consolidar e facilitar o diálogo entre a sociedade e a gestão pública, destacando ainda, a possibilidade de ampliar o canal de diálogo para os profissionais e professores de educação física, atletas, paratletas, como também estudantes, praticantes e incentivadores de quaisquer práticas esportivas ou de lazer de destaque no âmbito municipal. “*

Pugna pela legalidade e constitucionalidade, convocando os nobres pares 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 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 ser utilizada 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. 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 ressalta-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, 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, 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 assuntos de interesse local. Não resta dúvida de que a criação de **Fórum Municipal** é matéria de cunho local, não adentrando na seara da competência privativa ou concorrente, sendo, por isto, admissível sua discussão em âmbito municipal.



4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples (metade + 1), nos termos do art. 115, §1º, do Regimento Interno, c/c o 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. Por fim, sendo aprovado em discussão única, concluída a tramitação, a resolução será promulgada pelo Presidente da Câmara.

Assim, após aprovado, é enviado para o Poder Executivo que, concordando sancionará e, caso discorde, pode vetá-lo total ou parcialmente.

5. MÉRITO

O projeto de lei em estudo trata-se da criação de um Fórum permanente Municipal para tratar de Esportes e Lazer. Segundo a proposição, a natureza do fórum é consultiva e debatedora das políticas públicas para o esporte e lazer.

Além do mais, os membros do fórum serão integrados por pessoas da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, de movimentos sociais ligados ao esporte e da sociedade que atua com esporte e lazer. Como está sendo proposto por Projeto de Lei e determina obrigações para uma Secretaria Municipal, há de se entender que estará ligado à estrutura do Poder Executivo.

Um Fórum (da forma como está proposto) é um centro administrativo com competências previstas em lei (vide art. 2º da proposição) de natureza consultiva e auxiliar do Poder Público. Ora,

se ele detém competência e é auxiliar e consultivo do Poder Público, se está diante de um **órgão público**.

Entende-se que o fórum (independentemente do nome dado) tem natureza jurídica de órgão. Isso porque, no Brasil, adotou-se a **Teoria do Órgão**, de origem do jurista alemão **Otto Gierke**, que atribui aos órgãos à vontade do próprio Estado, sendo, estes órgãos, compostos de agentes. Sobre este assunto discorreu **Carvalho Filho**¹:

Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de **repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanhas as atividades a seu cargo.** Tais repartições é que constituem os **órgãos públicos.**”

Neste sentido, simplifica o mestre **Hely Lopes Meirelles**²:

[...] os órgãos são, **centros de competências** instituídos para o **desempenho de funções** estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.

Órgãos, portanto, **são apenas centros de competências instituídos pelo Estado**, sendo todo o conjunto de repartições compreendido entre a pessoa jurídica e os agentes a quem sua atuação é imputada.

A tese supracitada ganha mais reforço quando comparados os objetos da proposição atual e a Lei Municipal nº 6.035/18 – Conselho Municipal de Esportes, eis o teor das redações:

PROJETO 8898/21	Lei 6.035/18
Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Caruaru, o Fórum Municipal de Esporte e Lazer – FMEL, de caráter permanente, anual, como instância auxiliar de natureza consultiva e debatedora das políticas públicas para esporte e lazer , com a finalidade de fortalecer a	Art. 1º Fica Instituído o Conselho Municipal de Esportes e Lazer, órgão colegiado de caráter consultivo e propositivo para as demandas relacionadas à política municipal de esportes e lazer do Município de Caruaru. Parágrafo único. O Conselho Municipal de Esporte e Lazer estará em consonância com o

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24. ed. atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. P. 30. ISBN 9788537509012

² MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009, p.68.



participação democrática de representantes da sociedade civil e do poder público.	Conselho Estadual de Esporte e Lazer (Lei nº 11.443, de 1º de julho de 1997) e o Sistema Estadual de Esporte Lazer (Lei nº 15.707, de 30 de dezembro de 2015).
---	--

Assim, indubitável que o Fórum municipal é uma estrutura permanente dentro do Poder Público, composto, dentre outros, por servidores Públicos, com competências próprias e natureza consultiva, concorrendo com o Conselho Municipal de Esportes e Lazer de Caruaru-PE.

Com efeito, a atividade de criação desta lei extrapola os limites da competência, divergindo da ordem Constitucional e violando o princípio da separação dos poderes, previstos nos artigos 19, 37 e 79 todos da Constituição de Pernambuco:

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.

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

(...)

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

Art. 37. **Compete privativamente ao Governador** do Estado:

(...)

II - **exercer**, com o auxílio dos Secretários de Estado, **a direção superior** da administração estadual;

Art. 79. São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si**, o Executivo e o Legislativo.

Conforme o exposto, o legislador municipal não tem plena autonomia para confecção de atos normativos. O edil deve obedecer ao disposto nas Constituições Estadual e Federal, tudo com vistas a efetividade e sistemática do ordenamento jurídico nacional:



Art. 76. O Município reger-se-á por lei orgânica votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **segundo os princípios estabelecidos na Constituição da República e nesta Constituição.**

É pacífico na doutrina, **bem como na jurisprudência**, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primária, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumprе recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, no livro Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. “Todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”

O Supremo Tribunal Federal também comunga deste entendimento, observe-se:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. **1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. 2.** Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1022397 AgR, Relator (a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 08/06/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 28-06-2018 PUBLIC 29-06-2018)



(STF - AgR ARE: 1022397 RJ - RIO DE JANEIRO, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: **08/06/2018**, Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-129 29-06-2018)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DEMONSTRAÇÃO DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE ORIGEM EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I - A mera alegação, nas razões do recurso extraordinário, de existência de repercussão geral das questões constitucionais discutidas, desprovida de fundamentação adequada que demonstre seu efetivo preenchimento, não satisfaz a exigência prevista no art. 1.035, § 2º, do CPC. II - **O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento desta Corte, no sentido de que é inconstitucional a lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Precedentes.** III - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC/2015).

(STF - ARE: 1293984 RJ 0015345-45.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: **21/12/2020**, Segunda Turma, Data de Publicação: 09/02/2021)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI DISTRITAL 5.422/2014 PROPOSTA PELO PODER LEGISLATIVO. LEI QUE INTERFERE NA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS SUJEITOS À DIREÇÃO SUPERIOR DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 3º, 4º E 5º. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Distrital 5.422, de 24 de novembro de 2014 - que “dispõe sobre a obrigatoriedade de avaliação dos impactos das políticas fiscais, tributárias e creditícias do Governador do Distrito Federal e dá outras providências”. 2. Apesar de não criar expressamente órgãos ou cargos públicos, os dispositivos da Lei Distrital que ora se analisam atribuem deveres ao ESTADO, que, claramente, demandam a atuação da Administração Pública. **3. A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecida no art. 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal, para legislar sobre a organização administrativa no âmbito do ente federativo, veda que os demais legitimados para o processo legislativo proponham leis que criem, alterem ou extingam órgãos públicos, ou que lhes cominem novas atribuições. Precedentes. 4. Agravo Interno a que se nega provimento.**

(STF - AgR RE: 1232084 DF - DISTRITO FEDERAL 0019689-68.2017.8.07.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/12/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-019 03-02-2020)

Portanto, a Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de **Lei nº 8.898/2021**, visto que o objeto resvala em administração pública, notadamente a estruturação e criação de órgão público.



6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares à proposição.

7. DA SUGESTÃO LEGISLATIVA

Como devidamente mencionado linhas supra, a ideia do Fórum Municipal – da forma como redigido – indica uma relação umbilical com o Poder Executivo, a ponto de acolher servidores da Secretaria Municipal e ser consultivo e auxiliar desta, um claro confronto com o Princípio da Separação dos Poderes.

Como a ideia manejada é a criação de um Fórum (conselho) que teria a incumbência de fortalecer a participação democrática de representantes da sociedade civil e do Poder Público, com fins de solucionar as demandas no esporte e lazer do município, paralelo ao atual Conselho Municipal de Esportes, a sugestão legislativa – **com fundamento na Repercussão Geral – tema 1040** – é a seguinte:

LEGISLATIVO – FISCALIZAÇÃO – CONSELHO DE REPRESENTANTES – PARTICIPAÇÃO POPULAR. Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo.
(STF - RE: 626946 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/12/2020)

Ressaltando que o Supremo entendeu que esse conselho **não pode ser vinculativo e nem coercitivo**, de modo que *“ao prever, em âmbito local, a existência de determinado colegiado enquanto mecanismo de atuação direta da sociedade civil, no acompanhamento da gestão da coisa pública, acaba por dar, mediante a institucionalização de espaços de participação social,*



concretude ao que se pode denominar “espírito de 1988” – a ser levado em conta, linear e indistintamente, por todos os Poderes da República.”

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, pelos motivos supracitados, opina – de modo não vinculante - a Consultoria Jurídica Legislativa **pela inconstitucionalidade e ilegalidade do Projeto nº 8.898/2021.**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 02 de Junho de 2021.

ANDERSON MÉLO
OAB/PE 33.933
ANALISTA LEGISLATIVO |Esp. Direito|

De acordo.
JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL

RUANA KARINA DA SILVA
ESTAGIÁRIA DE DIREITO