



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 44-A/2022 CJLEG

PROTOCOLO: 4351/2021

DATA ENTRADA: 05 de Agosto de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.067 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a qualificação do turismo no município de Caruaru por meio da promoção de cursos de capacitação para jovens e adultos nas áreas de recepção, apoio ao turista e difusão cultural, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, e demais pertinentes, sobre o projeto que dispõe sobre a qualificação do turismo no município de Caruaru por meio da promoção de cursos de capacitação para jovens e adultos nas áreas de recepção, apoio ao turista e difusão cultural, e dá outras providências. Projeto de Lei nº 9.067, de autoria da **Vereadora Mery da Saúde**.

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: *“A falta de políticas públicas voltadas para classe agrava ainda mais a situação. Os artistas foram diretamente afetados pela proibição das suas apresentações. Essa é a apenas, uma das possibilidades que o poder público pode ajudar, para que, de alguma forma valorize nossos artistas e contribua para o fortalecimento cultural de nossa cidade.*

Importante salientar que nossa cultura é rica, diversificada e encanta a todos que tem o privilégio de conhecer Caruaru.

Diante da importância da matéria, solicitamos aos Pares desta Casa a votação pela aprovação do presente Projeto de Lei.”



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 ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião té desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente**, pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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, 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.

O quesito competência também está devidamente atendido, sendo verificado que a matéria em apreço, sobre **curso de capacitação**, não repercute na seara de competência Constitucional da União, previsto no Art. 22 da CRFB/88, o que permite a aceitação da tramitação pela Mesa Diretora, nos termos do Art. 124, inciso II do R.I.

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, 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.

§ 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.

Art. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal¹.

5. MÉRITO

A iniciativa da Parlamentar é elogiável, visto que os cursos de qualificação do turismo são importantes para o município de Caruaru, contudo, é observado **a invasão na competência do**

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.



Poder Executivo Municipal. A matéria disciplinada pelo projeto de lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, **cuja organização, funcionamento e direção superior cabem à Prefeitura Municipal, leia-se Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.**

Uma proposição como esta envolve toda uma estrutura administrativa para fazer jus à nova frente de serviço a ser desenvolvida, invadindo a gestão da Secretaria de Educação, Órgão do Poder Executivo. No entanto, deve ser lembrado da impossibilidade constitucional, uma vez que o Poder Legislativo não pode regulamentar sobre questões educacionais, palestras sobre temas, campanhas e palestras educativas, bem como realização de cursos de capacitação, atividades esportivas, culturais e artísticas.

Sendo assim, não possui respaldo legal, visto que a instituição de órgãos e serviços da Administração Pública configura a prática de ato concreto, que envolve a conveniência e oportunidade natural à implementação de políticas públicas, como a criação e a realocação de recursos humanos e orçamentários.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, ao criar **Programa Governamental**, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.! (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.



Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“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”. Sintetiza, ademais, que “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” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Desta maneira, criar programas, projetos e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame -- é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo.

As iniciativas de desenvolvimento do programa de governo, estão reservadas no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.

Art. 61, § 1º, CF - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

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

Art. 19, §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.

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;

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)

Cabe destacar que a matéria é objeto de ações de inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição da República, como se sabe, estabelece competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV da CF/88), tendo sido assegurada aos Estados competência concorrente para legislar sobre educação, cultura e ensino (art. 24, IX, da



CF/88), e aos Municípios a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF/88).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: sendo este o entendimento dos tribunais, vejamos:

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II- suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Sendo assim, conclui-se, pela inconstitucionalidade do presente projeto de lei, pois, incorre em Competência do Poder Executivo.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **ilegalidade** e **inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 9.067 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 24 de maio de 2022.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

[ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO]

MAT.740-1 CJL

THALINNE NAYALE RIBEIRO XAVIER

ESTAGIARIA DE DIREITO - CJL

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO

CONSULTOR JURÍDICO GERAL