

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 65-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 987/2022

DATA ENTRADA: 14 de março de 2022

PROJETO DE LEI nº 9.250 de 2022

Ementa: Cria o Cicloturismo na programação turística do Município de Caruaru, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o projeto que Cria o Cicloturismo na programação turística do Município de Caruaru, e dá outras providências. O Projeto de lei nº 9.250, de autoria do **VEREADOR JORGE QUINTINO**, é composto por seis artigos e possui justificativa devidamente formulada pelo Edil.

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 promoção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de todos, imposto inclusive, ao poder público, conforme prevê o art. 225 da Constituição Federal. Ademais, prevê ainda a Magna Carta no inciso VI do art. 23 a competência comum entre os entes federados na proteção do meio ambiente. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI - Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; Bem como: Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Portanto, a presente proposta tem por objetivo promover o fomento do “cicloturismo” e ciclismo, em vista possuímos vários cidadãos adeptos dessa prática em nosso Município e região, que são*

extremamente organizados e através de grupos, realizam rotas em diversas estradas rurais e no perímetro urbano. É sabido também que ocorre um crescimento constante e acentuado no número de pessoas que praticam ciclismo, portanto, deverão ser promovidas maiores interações com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil a fim de otimizar o potencial turístico de Caruaru. Por outro lado, estaremos fomentando a economia nesse segmento criando cenários promissores para diversas pessoas físicas e jurídicas que poderiam ser credenciadas para auxiliar na formatação desses roteiros, através de um mapa a ser estabelecido com toda a infraestrutura que pode ser proporcionada aos munícipes e turistas. Pelo exposto, apresento a seguinte proposta na certeza de que sua aprovação será de grande valia no aspecto de lazer, turístico, esportivo e econômico, além de ser totalmente sustentável”.

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 vinculante¹, 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

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;



compatibilidade 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, 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** sobre as proposições legislativas.

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, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar 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 a competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – inclusão de data comemorativa – se encontra no âmbito deste.

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, §1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *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. 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.**

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 municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pelo Vereador Jorge Quintino com o objetivo de CRIAR O CICLOTURISMO NA PROGRAMAÇÃO TURÍSTICA DO MUNICÍPIO DE CARUARU, como é mencionado nos seguintes artigos do projeto:

Art. 1º – Fica instituído o Cicloturismo na programação turística do município de Caruaru.

Art. 2º - O Cicloturismo tem como objetivos:

- I – Incentivo ao uso da bicicleta e ao turismo ecológico, sustentável, gastronômico, de aventura e contemplativo;
- II – Melhorar a saúde e o bem-estar dos cidadãos, por meio da promoção do lazer e da atividade física;
- III – valorizar a cultura e os atrativos turísticos locais;
- IV – Desenvolver os arranjos produtivos e movimentação da economia, motivando novos investimentos e novas estratégias para agregar valor aos serviços e produtos da cadeia produtiva local e regional;
- V – Promoção da mobilidade urbana e da acessibilidade.

Art. 3º – Para os efeitos desta Lei entende-se por:

- I – Cicloturismo: forma de turismo que consiste em circular utilizando a bicicleta como meio de transporte;
- II – Turismo Ecológico: segmento da atividade turística que utiliza de forma sustentável o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista, por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar da população;
- III – Arranjo produtivo do local: conjunto de fatores econômicos, políticos e sociais, relacionados a um mesmo território, destinados a desenvolver atividades econômicas correlatas e que apresentem vínculos de produção, interação, cooperação e aprendizagem;
- IV – Sistema cicloturístico; conjunto de circuitos, rotas e produtos turísticos voltados para o turismo em bicicleta;
- V – Circuito cicloturístico: trajeto de longa distância no qual coincidem os pontos de partida e de chegada, integração dos produtos turísticos regionais e cuja identidade é reforçada ou atribuída pela utilização turística;
- VI – Rota cicloturística: rumo, caminho, itinerário ou trajeto de curta ou média distância que compõe um circuito cicloturístico, interligando produtos turísticos locais, cuja identidade é reforçada ou atribuída pela utilização turística.

Art. 4º – Criação e o traçado dos circuitos e rotas cicloturísticas deverá:

- I – Considerar as bacias hidrográficas, o relevo e a formação histórica, cultural e social de cada região;
- II – Priorizar a interligação entre os sistemas cicloturísticos e a infraestrutura cicloviária rural e urbana já existente;

^{2 2} **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.

III – Priorizar estradas, vias secundárias ou locais de menor fluxo;
IV – Garantir a Participação popular.

Art. 5º – Para a consecução dos objetivos desta Lei, poderão ser formalizados convênios com a iniciativa privada e/ou entidades de classe ou organizações sociais para poder disponibilizar informações e trocar conhecimentos que otimizem o potencial turístico de Caruaru.

Como versa o artigo 1º do referido Projeto de Lei, ficará instituído, na programação turística do município de Caruaru, o Cicloturismo, de tal forma, promovendo políticas turísticas, culturais, econômicas, sustentáveis, educacionais e de saúde. Ainda, observa-se que o artigo 2º do mesmo projeto de lei engloba quais são os objetivos almejados pelo cicloturismo de modo geral.

Analisando o texto presente no artigo 3º, visualiza-se que o parlamentar visou à definição de diversos termos relacionados ao cicloturismo a fim de melhorar o entendimento acerca da matéria. Ademais, no artigo 4º, o parlamentar acabou por definir como a criação e o traçado de circuitos ocorrerá.

Posteriormente, o artigo 5º, por vez, determina que o Poder Público poderá formalizar convênios com a iniciativa privada e/ou entidades de classe ou organizações sociais a caráter informativo e para melhorar as condições turísticas do município. Ainda acerca do artigo 5º do referido projeto de lei, percebe-se que este acabaria por criar tais ações para o Poder Público a caráter informacional.

A proposição demonstra preocupação social do parlamentar, visando, antes de tudo, melhor educação para toda a sociedade. Ocorre que, do ponto de vista da iniciativa, o Poder Legislativo Municipal não possui competência para tratar sobre o artigo 5º do projeto de lei em questão, destacando que tal artigo acabaria por alterar a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Público.

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, houve Ação Direta de Inconstitucionalidade acerca de lei municipal que trata sobre matéria de natureza semelhante ao que está sendo

discutido no presente momento, havendo improcedência do pedido formulado e direcionado ao tribunal. Transcreve-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade anteriormente citada:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - CRIAÇÃO DE SISTEMA CICLOVIÁRIO MUNICIPAL - NORMA PROGRAMÁTICA - VÍCIO DE INICIATIVA - AUSÊNCIA - VIOLAÇÃO A SEPARAÇÃO DE PODERES - INOCORRÊNCIA - INTERESSE LOCAL - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. - Na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se pode ampliar as hipóteses de limitação à **iniciativa** parlamentar de leis, para além daquelas previstas em numerus clausus no art. 66 e 90 da Carta Mineira, para abarcar, indistintamente, toda e qualquer **iniciativa** parlamentar de lei que acarrete algum tipo de despesa, mesmo porque, segundo a Suprema Corte, "não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo". (ADI 3394/AM) - **A Lei Municipal nº. 5.798/14 aborda tema de interesse local, a legitimar, assim, a atividade legislativa pela Câmara Municipal de Betim (art. 30 , inciso I da CR/88), sem abarcar matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, e ainda, limita-se a criar, de modo genérico, o sistema cicloviário do município, sem, contudo, interferir na seara de atuação privativa do alcaide. TJ-MG** - Ação Direta Inconst 10000150016426000 MG".

Desse modo, a matéria em comento não reverbera em servidores públicos e nem na organização direta/indireta da administração pública, sendo, *ipso facto*, tema concorrente entre os Poderes.

Nota distintiva, nos termos legais, cabe rememorar que a Lei Orgânica Municipal, bem como o Regimento da Casa, enumeram as matérias que exigem a iniciativa **específica do Executivo**, vejamos:

Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - **criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

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)

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:
I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;
II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;
III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
IV – **tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**
V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Após breve leitura da proposição, observa-se novamente que o art. 5º alteraria a estrutura e o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo, sendo assim uma quebra da legalidade e, conseqüentemente, um prejuízo à sua tramitação.

Deste modo, verifica-se, intromissão por parte do Poder Legislativo Municipal no tocante às ações e departamentos do Poder Executivo.

Diante da leitura do projeto de lei em espeque, a matéria analisada está englobada nas competências do município, cuja iniciativa é concorrente entre os Poderes, havendo a necessidade de suprimir apenas o artigo 5º.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares, não obstante, a Consultoria Jurídica Legislativa novamente direciona atenção ao artigo 5º pelos motivos já citados.

Portanto, a Consultoria Jurídica Legislativa verifica a necessidade, a fim de que a proposição esteja apta à tramitação, de remoção dos artigos acima expostos.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa, diante dos posicionamentos anteriores, das legislações supracitadas e da firme jurisprudência elencada, opina – **de modo não vinculante** – pela legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei nº 9.250/2023, com apresentação de emenda supressiva e renumeração dos demais artigos.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 25 de abril de 2023.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

|ANALISTA LEGISLATIVO- ESP. DIREITO PÚBLICO|

MAT.740-1 CJL

ANTÔNIO AUGUSTO VILELA DUARTE

ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL

EDILMA ALVES CORDEIRO

CONSULTORA JURÍDICA GERAL