

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 43-A/2025.

PROTOCOLO: 439/2025.

DATA ENTRADA: 28 de Março de 2025.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 188 de 2025.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Turismo de Caruaru (COMTUR), sua composição, funcionamento e providências correlatas.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei complementar que visa instituir a Política Municipal de Turismo, estabelecendo contribuição parafiscal nova e consolidando as diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do mesmo, proposição de iniciativa **do Chefe do Poder Executivo**.

O Projeto de Lei Complementar a ser analisado é composto por 43 (quarenta e três) artigos tratando da denominação, finalidade, composição, competências, funcionamento, secretaria executiva, reuniões, apoio técnico e administrativo, revogações e entrada em vigor e demais determinações.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal, a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 019/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhora Vereadora.

Encaminho para apreciação de Vossa Excelência e Vossas Senhorias a presente mensagem com o fito de propor e justificar aos insígnies representantes desta Casa Legislativa o Projeto de Lei Complementar anexo que *“Institui a Política Municipal de Turismo, cria o Plano e o Fundo Municipal de Turismo, estabelece a Contribuição de Fomento ao Turismo, consolida diretrizes e estratégias para o desenvolvimento turístico local e dá outras providências.”*

O turismo é uma das atividades econômicas mais dinâmicas e capazes de promover o desenvolvimento sustentável, gerando emprego, renda e oportunidades para a população local. Caruaru, reconhecida nacional e internacionalmente por sua rica cultura, tradições e potencial turístico, carece de uma política pública estruturada e integrada que maximize esses ativos e transforme o turismo em um vetor de crescimento econômico e social.

Este projeto de lei complementar surge da necessidade de organizar, planejar e fomentar o setor turístico de forma estratégica, com base em princípios como a sustentabilidade, a inclusão social, a competitividade e a inovação. A proposta visa consolidar Caruaru como um destino turístico de excelência, capaz de atrair visitantes, investidores e eventos de grande porte, ao mesmo tempo em que preserva e valoriza o patrimônio cultural, histórico e ambiental do município.

Desse modo, é importante mencionar que estabelecer uma política de turismo local e criar um plano municipal de turismo é fundamental para o desenvolvimento econômico, social e cultural do município, pois promove o crescimento ordenado e sustentável do setor, gera emprego e renda, valoriza o patrimônio natural e cultural, e atrai investimentos e visitantes, fortalecendo a identidade local e a competitividade do destino turístico.

Para viabilizar essas ações, o projeto propõe a criação da Contribuição de Fomento ao Turismo e do Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), que será alimentado por recursos provenientes de dotações orçamentárias, repasses estaduais e federais, além de parcerias com a iniciativa privada. Esses recursos serão destinados exclusivamente ao financiamento de programas, projetos e ações que fortaleçam o turismo no município.

O projeto também prevê a elaboração do Plano Municipal de Turismo, que estabelecerá diretrizes, metas e ações para o desenvolvimento sustentável do turismo em Caruaru. Esse plano será revisado periodicamente, com base em indicadores de desempenho e avaliações técnicas, garantindo sua atualização e eficácia ao longo do tempo.

A aprovação deste projeto de lei complementar representa um marco para o desenvolvimento turístico de Caruaru. Com uma política pública clara e bem estruturada, o município estará apto a aproveitar todo o seu potencial turístico, gerando benefícios econômicos, sociais e culturais para a população.

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 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)

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

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

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. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pelo Chefe Poder Executivo, 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 constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei complementar demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Poder Executivo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei Complementar. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas não se tratam de “*numerus clausus*”, sendo opção do proponente, que o tema em tramite por quórum específico. Eis o texto da LOM:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - **As leis complementares** exigem, para sua aprovação, o voto favorável **da maioria de dois terços**, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

- I** - código tributário do Município;
- II** - código de obras e edificações;
- III** - código de posturas;
- IV** - código sanitário;
- V** - plano diretor;
- VI** - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;
- VII** - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

- I – projeto de lei** de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- II** – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III** – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;



- IV – requerimentos;
- V – emendas;
- VI – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII – indicações.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Complementar**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, opção do propositor o trâmite pela votação qualificada.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se correta a competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Carta Magna:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, **turístico e paisagístico**;

Art. 30. **Compete aos Municípios**:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local e a suplementação da legislação federal.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do Poder Executivo que versem sobre a criação, a extinção ou transformação de cargos públicos. Tal competência está disposta no Art. 36, I LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

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)

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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;

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das **Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos** da administração pública;

(...)

Portanto, a iniciativa em questão encontra-se em plena conformidade com a legislação vigente, respeitando a separação de poderes e os demais princípios constitucionais aplicáveis, o que denota a sua legalidade e constitucionalidade.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não **observa a necessidade de emenda**.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, **a votação nominal e por maioria de dois terços**, nos termos do art.115, §3º 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.

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

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 municipal.

9. DA CONTRIBUIÇÃO PARAFISCAL.

A leitura da proposição revela que o Fundo Municipal de Turismo - FUMTUR - previsto no Art. 26 da proposição - terá como umas das principais fontes de arrecadação a Contribuição de Fomento ao Turismo, prevista no Art. 39 do projeto e com a seguinte redação:



O novo tributo terá um valor fixo de R\$ 10,00 (dez reais), atualizados anualmente, sobre o preço individual da diária paga pelo hóspede ou consumidor dos estabelecimentos de hospedagem.

As contribuições parafiscais representam um componente significativo do sistema tributário brasileiro, desempenhando um papel crucial no financiamento de diversas

atividades de interesse público, executadas por entidades que atuam em colaboração com o Estado.

Sua definição **como tributo com destinação específica** as distingue de outras espécies tributárias, refletindo a opção do legislador por um modelo de financiamento direcionado para áreas como assistência social, educação profissional e intervenção econômica.

A previsão constitucional dessas contribuições, especialmente no artigo 149 da Constituição Federal, estabelece a competência da União para instituí-las, observando os princípios da legalidade e da vinculação. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido fundamental na interpretação dessas disposições constitucionais, definindo a natureza jurídica das contribuições para-fiscais, **validando sua destinação específica e estabelecendo limites para a sua instituição e cobrança.**

A existência de diferentes tipos de contribuições para-fiscais, como as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse das categorias profissionais ou econômicas, demonstra a diversidade de áreas que são financiadas por meio desse instrumento tributário. Contudo, o tema não está isento de controvérsias, especialmente em relação à base de cálculo e à legalidade de algumas exações, o que demonstra a necessidade de um acompanhamento constante da jurisprudência dos tribunais superiores, em particular do STF, para a compreensão e aplicação correta dessas contribuições no sistema tributário brasileiro.

A análise dos exemplos práticos, como as contribuições para o Sistema S e as CIDEs, evidencia a importância dessas exações para a economia e a sociedade brasileira.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias² em vigência prevê e autoriza a criação de novos tributos, eis o texto normativo local:

² Lei Municipal nº 7.312/2024.

Seção II

Das Alterações na Legislação Tributária

Art. 67. O Poder Executivo poderá encaminhar ao Poder Legislativo projetos de lei propondo alterações na legislação, inclusive na que dispõe sobre tributos municipais, se necessário à preservação do equilíbrio das contas públicas, à consecução da justiça fiscal, à eficiência e a modernização da máquina arrecadadora, medidas de combate à evasão e à sonegação, alteração das regras de uso e ocupação do solo, subsolo e espaço aéreo. Parágrafo único. Nas disposições do caput também se incluem medidas para ampliar a cobrança da dívida ativa, consoante disposições da legislação aplicável.

A criação da Contribuição de Fomento ao Turismo pelo município representa um caso concreto de contribuição parafiscal, destinada ao financiamento do FUMTUR. Essa iniciativa, autorizada pela legislação local, assemelha-se a outros tributos parafiscais já existentes no Brasil. A medida busca recursos para uma finalidade específica, seguindo a lógica desse tipo de tributo.

Em conclusão, a instituição dessa contribuição encontra amparo na Constituição Federal, que permite a criação de tributos com destinação específica.

10. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**³, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

3

https://sapl.caruaru.pe.leg.br/materia/pesquisar-materia?tipo=3&ementa=armas+&numero=&numeracao_numero_materia=&numero_protocolo=&ano=&autoria_autor=&autoria_primeiro_autor=unknown&autoria_autor_tipo=&autoria_autor_parlamentar_set_filiacao_partido=&o=&tipo_listagem=1&tipo_origem_externa=&numero_origem_externa=&ano_origem_externa=&data_origem_externa_0=&data_origem_externa_1=&local_origem_externa=&data_apresentacao_0=&data_apresentacao_1=&data_publicacao_0=&data_publicacao_1=&relatoria_parlamentar_id=&em_tramitacao=&tramitacao_unidade_tramitacao_destino=&tramitacao_status=&materiaassunto_assunto=&indexacao=®ime_tramitacao=&salvar=Pesquisar.



Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei Complementar, por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 08 de Abril de 2025.

Dr. ANDERSON MELO

OAB 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação Digital

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

TAMIRES DE MOURA OLIVEIRA

ESTAGIÁRIA DE DIREITO - CJL

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.