



## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

OFÍCIO Nº 038/2025 - CMC.CJL

AO GABINETE DO VEREADOR SÍLVIO NASCIMENTO

**ASSUNTO:** *Solicitação de manifestação, por meio dos Ofícios nº 42/2025 e nº 52/2025, acerca da juridicidade de ato legislativo e de dispositivos da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno que disciplinam a iniciativa parlamentar em matérias financeiras, tributárias e orçamentárias.*

**AUTORIA DA SOLICITAÇÃO:** *Vereador Sílvio Nascimento.*

**CONCLUSÃO:** *Pela impossibilidade de emissão de manifestação específica sobre a juridicidade do ato legislativo e sobre a aplicação das normas questionadas, uma vez que se trata de ato já aprovado e incorporado ao ordenamento municipal, protegido pela presunção de legitimidade e constitucionalidade, cuja eventual revisão compete ao próprio Parlamento, no exercício do autocontrole político, ou ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional.*

### 1. RELATÓRIO

O Vereador Sílvio Nascimento, por meio dos Ofícios nº 42/2025 e nº 52/2025, dirigidos ao Departamento Jurídico desta Câmara (Att.: Procuradora-Geral Legislativa), solicita a **emissão de parecer técnico acerca da constitucionalidade e juridicidade da iniciativa parlamentar em matéria tributária e financeira, com ênfase em isenção, remissão, anistia e benefícios de natureza fiscal.**

No Ofício nº 42/2025 (datado de 03 de maio de 2025), o parlamentar requer manifestação formal sobre:

- a legalidade e a compatibilidade constitucional da vedação imposta à iniciativa parlamentar nas matérias acima mencionadas;
- o alcance dos dispositivos da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno que vêm sendo interpretados como impeditivos à apresentação e à tramitação de proposições que tratem de isenções, remissões, anistias e benefícios fiscais;
- eventual delimitação dos limites constitucionais à atuação parlamentar nessas matérias.

No Ofício nº 52/2025 (reiteração com urgência), o vereador:

- reitera o pedido do Ofício nº 42/2025, registrando a ausência de resposta no prazo que entende regimental/legal;

- explicita, de modo expresse, que a interpretação vigente tem sido fundada no art. 36, IV, da Lei Orgânica do Município e no art. 131, I, do Regimento Interno, o que estaria impedindo a tramitação de proposições de cunho autorizativo, simbólico ou orientador;
- noticia ausência de recebimento formal do expediente no sistema interno e faz referência ao art. 10, caput e incisos, da Lei Orgânica, bem como menciona possíveis consequências administrativas (v.g., art. 22, §2º, da Lei Orgânica), com comunicação à Mesa Diretora e à Comissão de Ética para as providências cabíveis.

Conforme se depreende dos expedientes, a solicitação não se refere a proposição específica em tramitação, nem a exame preventivo de projeto determinado. Cuida-se de pedido em tese, voltado à interpretação de dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno e à prática administrativo-regimental adotada pela Casa quanto à iniciativa parlamentar em matéria tributária e financeira. A manifestação pretendida tem, portanto, caráter ex post e geral, reportando-se a atos normativos internos em vigor e a deliberações/práticas pretéritas adotadas sob tais normas, e não ao acompanhamento jurídico de ato legislativo em formação.

É o relatório.

## 2. DOS ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

No Ofício nº 52/2025, o parlamentar reitera, em caráter de urgência, a solicitação contida no Ofício nº 42/2025, alegando que este permaneceria sem resposta após o decurso do prazo regimental/legal aplicável. O documento ainda aponta a suposta ausência de recebimento formal do protocolo, o que, segundo o vereador, configuraria falha administrativa capaz de prejudicar o regular exercício da função legislativa. Em complemento, invoca dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno para sustentar a fixação de prazo de resposta em 10 dias úteis, chegando a mencionar a possibilidade de responsabilização funcional por omissão administrativa, bem como a comunicação à Mesa Diretora e à Comissão de Ética Parlamentar para eventuais providências.

O Ofício nº 42/2025, referido pelo parlamentar, foi por ele datado como protocolado em 03 de maio de 2025. Todavia, a consulta ao Sistema de Apoio ao Processo Legislativo – SAPL, registro oficial e auditável desta Casa, demonstra que o protocolo ocorreu efetivamente em 04 de junho de 2025, às 17h03min09s. Nesta mesma data, consta a assinatura digital do vereador, o que confirma que não seria possível o protocolo em data anterior.

Prosseguindo, o acompanhamento interno de solicitações dessa natureza é atribuição da Consultoria Jurídica Legislativa, atualmente chefiada pela Consultoria Jurídica Geral que subscreve o presente ofício. A experiência institucional demonstra que, quando há contato prévio com o órgão (*seja de forma presencial, seja pelos canais já*



*utilizados rotineiramente para convocações, reuniões e esclarecimentos*) é possível sanar dúvidas de imediato e, inclusive, orientar sobre eventuais impropriedades formais ou jurídicas, como a citação de dispositivos que não encontram correspondência na legislação vigente, a exemplo do §2º do art. 22 da Lei Orgânica Municipal.

Ressalte-se que, embora o expediente não tenha sido formalmente incorporado ao SAPL no momento de seu recebimento, a matéria já se encontrava sob análise desta Consultoria. Sua resposta não foi concluída até o presente momento em razão da complexidade do tema e da elevada demanda enfrentada no mês que antecede o recesso parlamentar, período em que se intensificam as proposições legislativas, tanto de iniciativa parlamentar quanto do Executivo, bem como as reuniões das comissões e outras atividades regimentais.

Quanto ao fundamento utilizado para exigir resposta no prazo de 10 dias úteis, mediante citação do art. 301 do Regimento Interno, cumpre esclarecer que tal dispositivo não guarda relação com o caso concreto, pois se refere a pedidos de informação dirigidos ao Chefe do Poder Executivo, cujo prazo é de 30 dias. Sua aplicação à situação descrita não encontra respaldo jurídico.

Também é importante registrar que não há, na estrutura desta Casa, um “Departamento Jurídico” com atribuição genérica, mas sim dois órgãos distintos: a Consultoria Jurídica Legislativa e a Procuradoria-Geral Legislativa, cada qual com competências específicas. O endereçamento equivocado, somado à ausência de consulta prévia ao órgão correto, contribuiu para a formação de conclusões imprecisas quanto ao trâmite e à natureza da resposta solicitada.

Assim, verifica-se que a reiteração apresentada contém equívocos que poderiam ter sido integralmente evitados mediante simples diálogo institucional com o órgão responsável. Tal prática, habitual e acessível a todos os parlamentares, não apenas assegura informações corretas e tempestivas, como também preserva o bom andamento dos trabalhos legislativos e o respeito mútuo entre todos os setores desta Casa. No exercício democrático, em que cada função se sustenta no respeito às competências e responsabilidades recíprocas, a comunicação direta e clara é instrumento fundamental para que eventuais divergências ou dúvidas se convertam em soluções construtivas, fortalecendo o papel de cada representante eleito e a credibilidade do Parlamento perante a sociedade.

### **3. DO FUNDAMENTO NORMATIVO DAS RESTRIÇÕES QUESTIONADAS**

A solicitação apresentada pelo Vereador Sílvio Nascimento, nos Ofícios nº 42/2025 e nº 52/2025, faz referência direta às limitações impostas pela Lei Orgânica do Município de Caruaru e pelo Regimento Interno quanto à iniciativa parlamentar em determinadas matérias, especialmente as de natureza financeira, tributária e orçamentária.



Essas restrições encontram origem no artigo 36 da Lei Orgânica Municipal, que elenca hipóteses de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. O inciso VI desse dispositivo, que trata de “matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos”, foi inserido por meio da Emenda Organizacional nº 09/2003.

A referida Emenda Organizacional, aprovada e promulgada pela Mesa Diretora da Câmara Municipal em 23 de outubro de 2003, foi fruto de processo legislativo regular, conduzido dentro das prerrogativas constitucionais e regimentais desta Casa, e resultou na inclusão do inciso VI ao caput do artigo 36 da Lei Orgânica. Com isso, consolidou-se no ordenamento municipal a regra de que matérias financeiras de qualquer natureza, entre outras, dependem de proposição oriunda do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo.

Além da Lei Orgânica, o artigo 131, inciso I, do Regimento Interno reforça a mesma limitação, dispondo que é de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa de leis que versem sobre matéria financeira, tributária, orçamentária, plano plurianual, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso e concessão e permissão de serviços públicos.

Portanto, as restrições apontadas pelo vereador decorrem de normas municipais vigentes e plenamente eficazes, aprovadas no exercício legítimo e democrático da função legislativa, refletindo a opção normativa desta Câmara Municipal, tomada por seus membros eleitos, de seguir, inclusive com maior rigor, a lógica de iniciativa reservada ao Poder Executivo prevista na Constituição Federal e na Constituição Estadual. Até o presente momento, não há notícia de que essas disposições tenham sido objeto de declaração de inconstitucionalidade pelo Poder Judiciário, motivo pelo qual permanecem em vigor e produzindo efeitos no âmbito do processo legislativo municipal.

#### **4. DA COMPETÊNCIA E ATRIBUIÇÕES DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, em seus artigos 272 a 274-A, estabelece de forma detalhada o papel institucional da Consultoria Jurídica Legislativa (CJLEG), deixando claro que sua função primordial é prestar apoio técnico-jurídico especializado aos órgãos de deliberação interna — em especial à Mesa Diretora e às Comissões Permanentes e Temporárias — no exercício de suas atribuições regimentais e constitucionais.

O artigo 272 consagra a existência permanente da CJLEG, destacando-a como instrumento de assessoramento jurídico voltado à atividade legislativa e administrativa da Casa. O artigo 273, por sua vez, amplia esse escopo ao dispor que a Consultoria deve acompanhar atos administrativos relacionados a pessoal (como concessões de férias e licenças), instruir processos administrativos e prestar apoio legislativo em



audiências públicas, além de se manifestar, mediante pareceres, sobre requerimentos formais apresentados por quaisquer órgãos ou departamentos do Legislativo.

O artigo 274 estabelece que as deliberações das Comissões serão assessoradas pela CJLEG, com o objetivo de assegurar a legalidade dos atos vinculados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. Já o artigo 274-A dispõe que as deliberações da Mesa Diretora também poderão, a critério de seus membros, ser assessoradas pela Consultoria com a mesma finalidade.

Essa leitura integrada dos dispositivos demonstra que a CJLEG é um órgão técnico-consultivo, sem poder decisório próprio, cuja atuação se insere no campo da orientação opinativa e preventiva.

- Opinativa, porque seus pareceres não têm caráter vinculante; constituem orientação técnica que poderá ou não ser acolhida pelos órgãos deliberativos, os quais, em última instância, detêm a decisão política sobre a matéria.
- Preventiva, porque o assessoramento se destina, principalmente, ao exame *ex ante* de proposições legislativas ou expedientes administrativos em formação, de modo a prevenir vícios de legalidade, inconstitucionalidade ou irregularidades regimentais antes que o ato seja concluído.

Essa função preventiva se manifesta de forma mais evidente no acompanhamento de projetos de lei, de resolução ou de decreto legislativo, bem como de outros atos que estejam em tramitação, permitindo que a CJLEG:

- Analise a competência legislativa e a iniciativa para a propositura;
- Verifique a compatibilidade material com a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica e a legislação infraconstitucional;
- Examine a regularidade formal e a conformidade regimental do procedimento;
- Oriente quanto à técnica legislativa e à clareza redacional, inclusive à luz da Lei Complementar nº 95/1998.

Importante notar que, embora assegure a legalidade no momento da formação do ato, a Consultoria não exerce controle posterior sobre deliberações já concluídas. Ou seja, não lhe compete rever, invalidar ou emitir juízo substitutivo sobre atos legislativos consumados, como é o caso da situação apresentada pelo Vereador Sílvio Nascimento.

Uma vez encerrada a tramitação e formalizado o ato legislativo, o controle sobre sua validade desloca-se para outras esferas:

- No âmbito interno, mediante o autocontrole político-legislativo que pode ser exercido pelo próprio Plenário ou pelas Comissões, por meio de instrumentos



regimentais como projetos de resolução, alterações da Lei Orgânica ou do Regimento Interno, revogações ou sustações de atos.

- No âmbito externo, pelo Poder Judiciário, que detém competência exclusiva para exercer o controle de constitucionalidade e legalidade com efeito vinculante e erga omnes, quando cabível.

Essa delimitação não é apenas técnica, mas institucional: preserva a separação de funções, evita que a Consultoria extrapole seu papel consultivo e assegura que a vontade formada democraticamente no Plenário seja respeitada até que sobre ela se manifeste o órgão competente para eventual revisão.

Em síntese, a CJLEG atua como instrumento de qualificação técnica do processo legislativo, garantindo segurança jurídica às decisões da Câmara, mas sempre dentro dos limites do assessoramento preventivo e da orientação opinativa. Sua função é assegurar que o ato nasça em conformidade com a lei, não reabrir a discussão após ele ter sido validamente aprovado.

## **5. DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE E DA COMPETÊNCIA PARA CONTROLE DE ATOS LEGISLATIVOS**

Os atos legislativos aprovados pelo Plenário da Câmara Municipal, quando observados todos os trâmites estabelecidos pelo Regimento Interno, pela Lei Orgânica do Município e pelas demais normas aplicáveis, carregam consigo uma presunção jurídica de legitimidade e de constitucionalidade. Essa presunção, consolidada na doutrina e na jurisprudência pátria, significa que, até que sobrevenha decisão do órgão competente para afastar sua eficácia, o ato se presume válido, eficaz e conforme ao ordenamento jurídico. Não se trata de uma formalidade protocolar, mas de uma garantia institucional que decorre diretamente do princípio democrático, pelo qual a vontade popular, manifestada por meio dos vereadores legitimamente eleitos, é materializada em decisões tomadas no âmbito de suas atribuições constitucionais e regimentais.

Quando um ato legislativo percorre integralmente o processo legislativo, desde a apresentação da proposição até a votação e promulgação, ele se consolida como manifestação regular da função legislativa. Nesse estágio, eventual questionamento sobre sua validade não se insere mais no campo preventivo e opinativo que orienta a atuação da Consultoria Jurídica Legislativa. A competência para exercer qualquer controle sobre esse ato passa a ser, de um lado, do próprio Parlamento, no âmbito de seu autocontrole político, e, de outro, do Poder Judiciário, no exercício do controle de constitucionalidade e legalidade.

No plano interno, a Câmara dispõe de mecanismos regimentais e legais para rever ou modificar decisões anteriores, como a apresentação de projetos de resolução, a alteração da Lei Orgânica ou do Regimento Interno, ou ainda a revogação de atos normativos vigentes. Tais instrumentos, no entanto, pressupõem nova deliberação



política, colegiada, e devem seguir os procedimentos formais e quóruns previstos nas normas que regem o processo legislativo municipal.

No plano externo, qualquer pretensão de afastar a eficácia de um ato legislativo por vício de legalidade ou inconstitucionalidade somente pode ser concretizada pelo Poder Judiciário, por meio das ações próprias. É a jurisdição que detém a competência para retirar do ordenamento jurídico municipal, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, normas e atos legislativos que se revelem incompatíveis com a Constituição ou com as leis hierarquicamente superiores.

A Consultoria Jurídica Legislativa não detém atribuição para atuar nesse momento posterior, justamente porque a sua missão está vinculada ao exame prévio, durante a formação do ato, e não à sua revisão após concluído. A interferência nessa etapa equivaleria a substituir-se ao próprio Plenário, que é o órgão soberano da deliberação legislativa, ou ao Judiciário, que é o órgão competente para exercer o controle de constitucionalidade e legalidade. Esse cuidado preserva a separação de funções e mantém o equilíbrio institucional, evitando que a Consultoria extrapole os limites traçados pelo Regimento Interno e pela Lei Orgânica.

Assim, enquanto não houver manifestação do próprio Parlamento no exercício de seu autocontrole político ou decisão judicial que afaste sua eficácia, o ato objeto da consulta formulada pelo Vereador Sílvio Nascimento permanece protegido pela presunção de legitimidade que acompanha toda norma regularmente aprovada, produzindo plenamente os seus efeitos e integrando o ordenamento jurídico municipal.

## **6. FUNDAMENTOS DA RESERVA DE INICIATIVA NA LEGISLAÇÃO LOCAL E RESPEITO À VONTADE LEGISLATIVA**

Como já exposto, a Consultoria Jurídica Legislativa não atua como instância revisora de atos legislativos consumados, mas, para compreender o contexto da presente solicitação e os parâmetros que orientam as manifestações técnicas desta Casa, é importante lembrar os fundamentos normativos que estabelecem a reserva de iniciativa do Poder Executivo no âmbito local, bem como a razão pela qual a atuação consultiva observa e respeita, de forma estrita, a vontade legislativa já manifestada pelos representantes democraticamente eleitos.

A reserva de iniciativa do Executivo é um dos mecanismos de preservação da separação e harmonia entre os Poderes, assegurando que matérias diretamente ligadas à gestão administrativa e orçamentária sejam deflagradas por quem detém a responsabilidade de executá-las. No Estado de Pernambuco, a Constituição Estadual, em seu artigo 19, §1º, é expressa ao prever, no inciso II, que são de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre “criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo”, e, no inciso VI, as que tratem da “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública”. Esses dispositivos não apenas preservam a



autonomia organizacional do Executivo, mas também protegem seu planejamento financeiro e administrativo.

No plano municipal, a Lei Orgânica do Município de Caruaru segue e reforça essa lógica. O artigo 36, inciso III, reserva ao Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre “criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública”. Já o artigo 36, inciso VI — incluído pela Emenda Organizacional nº 09/2003 — estabelece que são de iniciativa exclusiva do Executivo as leis sobre “matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos”. A inclusão dessa redação ocorreu no exercício pleno das competências constitucionais da Câmara Municipal, e cabe a esta Consultoria respeitar a decisão adotada pelos legisladores desta Casa Legislativa, que optaram por um modelo restritivo quanto à iniciativa parlamentar em matérias com impacto financeiro, ainda que indireto ou potencial.

Essa orientação é reiterada pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru, que no artigo 131, inciso I dispõe ser de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que “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”.

Diante desse arcabouço normativo, a interpretação da Consultoria Jurídica Legislativa não se limita ao que dispõe a Constituição Federal, mas incorpora as especificidades e restrições previstas na legislação estadual e municipal. Trata-se de uma interpretação sistemática e coerente, que respeita o ordenamento vigente e a autonomia normativa do Legislativo local.

Nesse contexto, a atuação consultiva não se restringe a avaliar tecnicamente projetos à luz de regras abstratas; ela se ancora também no respeito institucional às decisões políticas tomadas no âmbito da própria Câmara. As normas que hoje limitam a iniciativa parlamentar em matérias financeiras e administrativas foram aprovadas por vereadores eleitos pelo voto popular, no exercício legítimo do mandato conferido pela sociedade. Esse dado reforça que, em um regime democrático, o papel da Consultoria é o de garantir que a vontade legislativa democraticamente formada seja aplicada e respeitada enquanto vigente, cabendo a eventual alteração dessa vontade aos próprios parlamentares, mediante novo processo legislativo, ou ao Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade.

Assim, mais do que um limite técnico, a observância da reserva de iniciativa na forma prevista na Constituição Estadual, na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno representa um compromisso desta Consultoria com a estabilidade institucional, com o equilíbrio entre os Poderes e com o respeito aos representantes legitimamente escolhidos pela população para deliberar sobre os destinos do Município.

## **7. DA CONCLUSÃO**



À luz de todo o que já foi demonstrado nos tópicos anteriores, é possível afirmar que a presente solicitação, encaminhada por meio dos Ofícios nº 42/2025 e nº 52/2025, não se enquadra no campo de atuação desta Consultoria Jurídica Legislativa. Como se expôs no histórico normativo, as restrições questionadas pelo Vereador Sílvio Nascimento decorrem de dispositivos expressos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno, introduzidos e aprovados mediante processo legislativo legítimo, fruto da deliberação de parlamentares democraticamente eleitos, e que permanecem vigentes e eficazes, sem notícia de pronunciamento judicial que tenha afastado sua validade.

Também foi evidenciado que a Consultoria, segundo os artigos 272 a 274-A do Regimento Interno, exerce função eminentemente opinativa e preventiva, prestando assessoramento técnico-jurídico às Comissões e à Mesa Diretora sempre que instada, mas restrita a matérias concretas em tramitação ou a expedientes administrativos em formação. Sua missão institucional é assegurar a legalidade no momento da constituição do ato legislativo ou administrativo, e não revisar ou reavaliar decisões já concluídas pelo Plenário ou por outros órgãos deliberativos da Casa.

Da mesma forma, restou esclarecido que os atos legislativos regularmente aprovados gozam de presunção de legitimidade e constitucionalidade, podendo ter sua eficácia afastada apenas por meio do autocontrole político-legislativo do próprio Parlamento, mediante os instrumentos regimentais cabíveis, ou por decisão do Poder Judiciário no exercício do controle de constitucionalidade e legalidade. A emissão, por esta Consultoria, de manifestação conclusiva sobre a validade de ato já consumado implicaria extrapolar os limites regimentais de sua função, assumindo papel que não lhe é atribuído e que pertence a instâncias deliberativas ou jurisdicionais.

Assim, diante do fato de que o ato objeto da consulta já percorreu o devido processo legislativo, foi aprovado e incorporado ao ordenamento municipal, e considerando que eventual revisão de sua juridicidade não se insere na competência desta Consultoria, conclui-se pela impossibilidade de emissão de parecer específico sobre a matéria. Ressalva-se, contudo, que esta Consultoria permanece à disposição para prestar assessoramento técnico em quaisquer iniciativas legislativas em tramitação, inclusive em eventuais proposições que visem alterar, revogar ou adequar as normas mencionadas, respeitados os limites regimentais e constitucionais que orientam sua atuação.

É o parecer. À consideração superior.

**CLAYTON SILVA BARBOSA**  
**TÉCNICO LEGISLATIVO - SUPERVISOR DE ACESSORIA ÀS COMISSÕES**  
**PERMANENTES E TEMPORÁRIAS**



**EDILMA ALVES CORDEIRO**  
**CONSULTORA JURÍDICA GERAL**

**BRENNO HENRIQUE O. RIBAS**  
**CONSULTOR JURÍDICO EXECUTIVO**