

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025

PROTOCOLO: 2351/2025

DATA ENTRADA: 15 de maio de 2025

PROJETO DE LEI: 10.123 de 2025

AUTORIA: Vereador Jorge Quintino

EMENTA: Estabelece o direito ao nome em logradouro público, todo servidor público, das esferas municipal, estadual e federal, que venha a falecer, no estrito cumprimento do dever funcional no território do Município.

CONCLUSÃO: **Favorável**

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei apresentado pelo Vereador Professor Jorge Quintino, em 14 de maio de 2025, na Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco. O projeto tem como objetivo estabelecer que todo servidor público (municipal, estadual e federal) que falecer no estrito cumprimento do dever funcional no território de Caruaru terá seu nome dado a um logradouro público municipal ainda inominado. A regulamentação da lei ocorrerá em até 60 dias após sua publicação. A lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A justificativa para a proposição é a de prestar uma homenagem justa e permanente aos servidores públicos que faleceram no cumprimento do dever. Argumenta-se que o serviço público exige dedicação, e muitos servidores enfrentam riscos elevados em áreas como segurança pública, saúde, defesa civil e fiscalização. O projeto busca reconhecer a relevância desses profissionais, valorizar o sacrifício feito e reafirmar o respeito institucional à memória daqueles que dedicaram suas vidas a servir ao público, mesmo com risco da própria vida. Além disso, a iniciativa visa fortalecer valores como responsabilidade e comprometimento, servindo de inspiração para futuras gerações de servidores.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o



Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei visa prestar uma justa e permanente homenagem a todos os servidores públicos — das esferas municipal, estadual e federal — que vierem a falecer no estrito cumprimento do dever funcional dentro dos limites do Município.

O serviço público é, por essência, um ato de dedicação à coletividade. Muitos servidores enfrentam, no desempenho de suas atribuições, situações de elevado risco, seja na segurança pública, saúde, defesa civil, fiscalização, transporte ou em outras áreas essenciais à manutenção da ordem, da segurança e do bem-estar da população. Infelizmente, há casos em que o cumprimento do dever culmina em fatalidades, deixando famílias enlutadas e comunidades marcadas por perdas irreparáveis.

A presente proposição busca reconhecer, de forma simbólica e duradoura, a relevância desses profissionais para a sociedade. Ao possibilitar que logradouros públicos recebam o nome desses servidores, o Município valoriza o sacrifício feito por esses homens e mulheres e reafirma o respeito institucional à memória de quem dedicou sua vida à missão de servir ao público, mesmo com o risco da própria vida.

Além do reconhecimento individual, essa iniciativa fortalece os valores de responsabilidade, comprometimento e vocação para o serviço público, servindo de inspiração às futuras gerações de servidores.

Portanto, a aprovação deste Projeto de Lei não representa apenas um gesto de gratidão, mas uma ação de justiça, valorização e memória. É um tributo necessário a quem tombou trabalhando pelo bem comum.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta importante medida.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco

14 de maio de 2025

Vereador
Jorge
Quintino

Assinado de forma
digital por Vereador
Jorge Quintino
Dados: 2025.05.14
21:53:25 -03'00'

VEREADOR PROFESSOR JORGE QUINTINO

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 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

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



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, 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 em análise está redigido em termos claros, objetivos e concisos, utilizando a língua nacional e observando a ortografia oficial, estando devidamente subscrito

digitalmente por seu autor. O assunto encontra-se sucintamente registrado em sua ementa, em conformidade com o disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e com os parâmetros de boa técnica redacional.

Verifica-se que o autor apresentou justificativa escrita, atendendo ao previsto na norma regimental, e que a estrutura do texto segue os padrões exigidos pela técnica legislativa, com observância dos requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

Não obstante, observa-se oportunidade de aprimoramento redacional no que se refere à expressão “no estrito cumprimento do dever funcional”, constante do art. 1º. Embora adequada ao objetivo da proposição, a ausência de critérios objetivos para sua definição pode gerar interpretações divergentes e insegurança jurídica na aplicação prática. É dever do legislador formular normas claras e precisas, e a inclusão de parâmetros normativos para caracterizar a hipótese prevista não configuraria invasão à competência do Poder Executivo, mas, ao contrário, contribuiria para a delimitação do conceito legal, cabendo ao Executivo apenas a apuração e aplicação concreta da lei.

Dessa forma, sob o ponto de vista formal, o Projeto de Lei mostra-se apto a prosseguir em seu processo legislativo, mas recomenda-se que seja acolhida uma emenda redacional para explicitar critérios objetivos para a expressão mencionada, a fim de garantir maior clareza, segurança jurídica e uniformidade na aplicação da norma.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a **"projeto de lei"**, não sendo específica de **"lei complementar"**. Ilustra-se as normas mencionadas:

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. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V - indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Ordinária**, conforme definido no inciso I do Art. 123 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

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. 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)

Dessa forma, o Município de Caruaru, ao legislar sobre a denominação de logradouros públicos em homenagem a servidores públicos falecidos no estrito cumprimento do dever funcional, **atua dentro de sua competência constitucional**. Trata-se de matéria que incide diretamente sobre a organização do espaço urbano e a preservação da memória histórica e social local, o que é reconhecidamente de **interesse local**, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

Além disso, ao estabelecer critérios para homenagear esses servidores, o projeto institui uma política pública de valorização do serviço público e de reconhecimento institucional àqueles que perderam a vida no exercício de funções essenciais à coletividade. Trata-se de medida que se insere no escopo da promoção do respeito à memória, à dignidade e ao sacrifício de agentes públicos, reforçando valores cívicos e sociais em conformidade com os princípios constitucionais e as normas municipais vigentes.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

6.1. Da competência da Câmara Municipal legislar sobre denominação de logradouros públicos municipais

No âmbito das normas institucionais e legais que regulam a competência legislativa, é imprescindível observar os limites impostos tanto pela Lei Orgânica do Município quanto pelo Regimento Interno da Câmara Municipal.

O Projeto de Lei em análise dispõe sobre a denominação de logradouros públicos municipais com o nome de servidores públicos — das esferas municipal, estadual ou federal

— que vierem a falecer no estrito cumprimento do dever funcional, dentro dos limites do Município de Caruaru. A finalidade é reconhecer de forma simbólica, permanente e institucional o sacrifício desses profissionais, que perderam a vida no exercício de funções essenciais à coletividade.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o **Tema 1.070 da Repercussão Geral** (RE 870.947/DF), fixou que:

“É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada à denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições.” (STF, Tema 1.070, RE 870.947/DF). - grifo nosso.

Portanto, reconhece-se que a Câmara Municipal possui competência para legislar sobre a matéria, desde que respeitados os princípios constitucionais, especialmente os da **moralidade e impessoalidade**, vedando-se o uso da denominação de bens públicos para promoção pessoal ou favorecimento político, conforme reafirmado pelo STF no RE 1.255.157/PE (rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23/9/2022) e em precedentes correlatos (ARE 1.423.581; ARE 1.480.834; ADI 5.181).

6.2. Ausência de Vício de Iniciativa Financeira.

A proposta não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo previstas no art. 36, VI, da Lei Orgânica Municipal e no art. 131, I, do Regimento Interno, relativas a matérias financeiras, tributárias ou orçamentárias.

Ainda que a execução da lei implique custos indiretos, como a confecção e instalação de placas, tais despesas são pontuais, de valor inexpressivo e natureza incidental, não caracterizando aumento de despesa pública de caráter continuado ou alteração de programação orçamentária.

Assim, inexistente vício de iniciativa sob o aspecto financeiro.

6.3. Reserva de iniciativa quanto à organização administrativa

A proposição suscita, igualmente, a análise acerca da reserva de iniciativa relativa à organização da administração pública. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em decisões recentes (por exemplo, no entendimento consolidado acerca da distinção entre impor obrigação genérica ao Executivo e detalhar a estrutura ou indicar qual órgão deverá executar determinada política — cf. ARE 878.911/RJ), tem fixado que não há óbice constitucional quando o Legislativo impõe obrigações de caráter genérico, desde que não determine como o Executivo deve organizar internamente seus órgãos para o cumprimento.

Assim sendo, ao analisar o artigo 1º do Projeto de Lei, tem-se que o dispositivo determina que o servidor falecido “terá seu nome dado a um logradouro público municipal ainda inominado”, e, portanto, estabelece uma obrigação de caráter genérico, sem especificar qual órgão, secretaria ou departamento terá competência para executar a medida, tampouco detalha a estrutura interna. Assim, à luz da interpretação mais flexível adotada pelo STF, não se reconhece, neste ponto, invasão da reserva de iniciativa do Executivo.

Todavia, diferentemente do caráter genérico do Art. 1º, a previsão do Art. 2º — que condiciona a eficácia da norma à regulamentação “por ato próprio em até 60 (sessenta) dias após a sua publicação” — constitui indevida imposição ao Chefe do Executivo. A jurisprudência do STF, notadamente na ADI 4728/DF e em precedentes correlatos, tem reconhecido que a fixação legislativa de prazo obrigando o Executivo a regulamentar norma pode configurar usurpação de esfera discricionária do Executivo quanto à conveniência e oportunidade para os atos regulamentares. Por essa razão, a estipulação de prazo para regulamentação configura vício autônomo e deverá ser suprimida ou alterada por emenda corretiva.

Desta feita, observando as emendas sugeridas, conclui-se que o Projeto de Lei respeita os limites da competência legislativa municipal e não apresenta vício de iniciativa, pois não cria estruturas, cargos ou funções, limitando-se a estabelecer diretrizes para homenagem póstuma a servidores públicos em circunstâncias excepcionais, em consonância com o interesse local e os princípios da moralidade, dignidade e valorização do serviço público.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

Todavia, a Consultoria Jurídica Legislativa observa a necessidade de emenda.

A proposta de emenda visa adequar o texto às exigências constitucionais e regimentais, bem como conferir maior clareza e segurança jurídica à aplicação da norma.

7.1. Da inclusão de critérios objetivos para “estrito cumprimento do dever funcional”:

Recomenda-se a inclusão de dispositivo que contenha critérios objetivos exemplificadores para definição do “estrito cumprimento do dever funcional”, bem como procedimento mínimo de apuração administrativa. Sugere-se a redação a seguir, a ser introduzida como parágrafo do Art. 1º ou como novo artigo:

Proposta de Emenda Redacional (sugerida):

“Art. 1º (...)

Parágrafo Primeiro. Para fins desta Lei, considera-se ocorrida a morte em ‘estrito cumprimento do dever funcional’ aquela que decorrer, comprovadamente, de:

- (i) confronto direto ou ato de risco inerente ao exercício de atribuições de segurança pública;
- (ii) operações de resgate, salvamento ou defesa civil;
- (iii) fiscalizações, inspeções ou diligências de risco elevado diretamente vinculadas à execução das funções públicas; ou
- (iv) outras situações de risco excepcional e comprovado, diretamente relacionadas à natureza da atividade pública desempenhada.



Parágrafo Segundo. A configuração do óbito como decorrente do estrito cumprimento do dever funcional será verificada mediante processo administrativo específico, assegurado o contraditório e ampla defesa, observadas as competências legais do Poder Executivo para aplicação da normativa e a preservação da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas.”

Essa redação objetiva reduzir a margem de interpretação discricionária excessiva, conferindo maior segurança jurídica ao procedimento homenageador e evitando indeterminações que possam ensejar arbitrariedades ou litígios.

7.2. Ajuste no Art. 2º (regulamentação) — solução proposta:

Dada a constatação de vício autônomo quanto à fixação de prazo para regulamentação pelo Chefe do Executivo (Art. 2º), recomenda-se suprimir a expressão “em até 60 (sessenta) dias”, nos seguintes termos:

Supressão integral do prazo: excluir a expressão “em até 60 (sessenta) dias” e manter a fórmula genérica: “A presente Lei será regulamentada por ato do Chefe do Poder Executivo.” — solução mais segura constitucionalmente.

Dessa forma, por segurança constitucional e por evitar questionamentos de usurpação da função regulamentar do Executivo, recomenda-se a supressão do prazo e manutenção da competência de regulamentação exclusivamente ao Chefe do Executivo, sem determinação temporal.

7.3. Redação Final do Projeto de Lei com Emenda:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.123/2025.

Ementa: Estabelece o direito ao nome em logradouro público, todo servidor público, das esferas municipal, estadual e federal, que venha a falecer, no estrito cumprimento do dever funcional no território do Município.

Art. 1º - Fica estabelecido que todo servidor público, das esferas municipal, estadual e federal, que vier a falecer no estrito cumprimento do dever funcional no território do Município, terá seu nome dado a um logradouro público municipal ainda inominado, sem prejuízo da legislação em vigor sobre a matéria.

Parágrafo Primeiro. Para fins desta Lei, considera-se ocorrida a morte em 'estrito cumprimento do dever funcional' aquela que decorrer, comprovadamente, de:

- (i) confronto direto ou ato de risco inerente ao exercício de atribuições de segurança pública;
- (ii) operações de resgate, salvamento ou defesa civil;
- (iii) fiscalizações, inspeções ou diligências de risco elevado diretamente vinculadas à execução das funções públicas; ou
- (iv) outras situações de risco excepcional e comprovado, diretamente relacionadas à natureza da atividade pública desempenhada.

Parágrafo Segundo. A configuração do óbito como decorrente do estrito cumprimento do dever funcional será verificada mediante processo administrativo específico, assegurado o contraditório e ampla defesa, observadas as competências legais do Poder Executivo para aplicação da normativa e a preservação da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas.

Art. 2º - A presente Lei será regulamentada por ato do Chefe do Poder Executivo.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

8. PRECEDENTES

Verifica-se que não há registro de precedentes legislativos no âmbito do Município de Caruaru tratando especificamente da matéria disposta no presente Projeto de Lei, o que reforça sua inovação, mas também exige maior cautela quanto à sua constitucionalidade e viabilidade jurídica.



9. CONCLUSÃO

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei com o acréscimo da emenda sugerida, 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, 11 de agosto de 2025.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS
Consultor Jurídico Executivo.

Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital.

MOACIR EDUARDO TELES PEIXOTO DOS SANTOS
Estagiário de Direito.