

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER /2025

PROTOCOLO: 2839/2025

DATA ENTRADA: 05 de Junho de 2025

PROJETO DE LEI:10152 de 2025

AUTORIA: Vereador Thiago Macaco

EMENTA: Institui a campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo Dia no Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru.

CONCLUSÃO: **Favorável com Emenda**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre projeto que visa incluir ao Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru, a campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo Dia, além de estabelecer suas ações e finalidades a serem atingidas.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por três artigos, todos devidamente formulados pelo Parlamentar.

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, cuja justificativa é a seguinte:

JUSTIFICATIVA

Quebrando o Silêncio é um programa educativo promovido anualmente pela Igreja Adventista do Sétimo Dia contra o abuso e violência doméstica. É realizado na Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, ou seja em toda América do Sul e integra uma iniciativa global chamada End it Now.

A violência doméstica afeta milhões de pessoas em todo o mundo, a qual deixa cicatrizes físicas, emocionais e psicológicas duradouras. É um problema que transcende fronteiras culturais, religiosas e económicas. Portanto, é crucial que sejam adotadas medidas efetivas para acabar com esse ciclo de abuso, proporcionando suporte às vítimas e punição aos agressores.

Além disso, proteger mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência é uma responsabilidade de todos. Esses grupos frequentemente enfrentam um maior risco de abuso e exploração, e é essencial que a sociedade esteja atenta e engajada em garantir sua segurança e bem-estar.

Ativo desde 2002, o projeto é realizado ao longo de todo o ano através de palestras educativas e preventivas, além de distribuição de materiais informativos, como revistas para crianças, adolescentes e adultos mas tem como marco o quarto sábado do mês de agosto, nessa data ocorrem o grande manifesto nas ruas, com carreatas, passeatas, exposições em praças publicas e etc.

A lei quebrando o silencio, ja foi sancionada em alguns municípios do Brasil como: S, Cubatão SP, Itapólis SP, Porto Feliz SP, Morro da Fumaça SC, São Francisco do Sul SC e nos estados de Goiás e Mato Grosso do Sul.

No site <https://quebrandoosilencio.org/>, podemos encontrar vários artigos sobre o tema, revistas de todas edições das campanhas realizadas desde de 2005, noticias sobre diversos pontos de onde são realizadas as campanhas, canais de denuncia dentre outras informações importantes que podemos encontra através desse canal.

Sala das Sessões, 05 de Junho de 2025

VEREADOR THIAGO MACACO

– Autor –

Vereador

Thiago Macaco

Assinado de forma digital
por Vereador Thiago Macaco
Dados: 2025.06.05 10:53:51
-03'00"

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 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:

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

“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 enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seus autores, 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 os autores articularam 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 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 Legislativo Municipal foi protocolada na forma de Projeto de Lei. 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.

O tema em estudo é a inclusão ao Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru, da campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo Dia, com previsão das suas ações e finalidades a serem atingidas.

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;**

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO

Analisando-se a matéria sob a ótica da separação de poderes, convém destacar que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger suas prioridades e decidir a execução das atividades governamentais.

Tais reservas de iniciativa estão previstas no **artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição Estadual e artigo 36 da Lei Orgânica do Município.** Ilustra-se:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

[...]

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

[...]

a) **organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

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.

LEI ORGÂNICA

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)

Não obstante, 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.

Neste contexto, observa-se que a proposição ora analisada, no parágrafo único do artigo 1º, impõe obrigações específicas ao Poder Executivo. *In verbis*:

Art. 1º (...)

Parágrafo único: O Projeto se caracterizará com a realização de palestras, carreatas, passeatas, exposições em praças públicas, distribuição de panfletos, cartilhas, revistas e outros meios educativos de prevenção e combate à violência contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos e deficientes.

Ora, tais disposições criam atribuições concretas ao Executivo, exigindo a implementação de políticas públicas e prevendo impacto financeiro, o que contraria o princípio da separação dos poderes e a iniciativa legislativa privativa do Executivo.

Em verdade, cabe apenas ao Poder Executivo exercer sua discricionariedade quanto as ações concretas que devem ser realizadas no âmbito da Campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo, que ora se busca incluir no Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru por meio da presente proposição. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

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

Dessa forma, considerando os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais mencionados, conclui-se que parte da proposição do Projeto de Lei em análise apresenta vício de iniciativa, uma vez que estipula ações concretas a serem realizadas pelo Poder Executivo, inclusive com previsão de medidas que possuem repercussão financeira.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

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

Diante da necessidade de adequação legislativa e para evitar vício de iniciativa, nos termos expostos no tópico anterior desse parecer, propõe-se a emenda supressiva ao parágrafo único do art. 1º do projeto original, reformulando a propositura nos seguintes termos:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 10.152/2025.

EMENTA: Institui a campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo Dia no Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru.

Art. 1º Fica instituído o quarto sábado do mês de agosto como dia para realização da campanha de rua quebrando o silêncio, promovida pela igreja Adventista do Sétimo Dia, como mais uma forma de valorizar e proteger as mulheres, crianças, adolescente, idosos e deficientes;

Art. 2º O Dia “Quebrando o Silêncio” terá por finalidade:

I– Criar um ciclo virtuoso e esclarecer a população sobre as formas de violência doméstica praticada contra as mulheres, crianças, adolescentes, idosos e deficientes;

II– Criar Soluções e fortalecer as vítimas ao enfrentamento das circunstâncias adversas que se encontra, visando o rompimento dos ciclos de violências, denunciando os fatos;

III– incentivar a comunicação de violência ocorrida contra mulheres, crianças, adolescentes e idosos, através dos canais correto e estudar novas estratégias para proteger as vítimas e coagir os violentadores e deixar abomináveis práticas;

IV– orientar as vítimas, familiares e a sociedade quanto aos direitos, deveres e indicação aos órgãos competentes para as providências cabíveis e o necessário apoio;

V–propagar a harmonia e a paz, contribuindo para a cultura da não violência, criando uma condição possível para resgatar violentados e violentadores do ciclo de violência e horror físico e psicológico;



VI– Desenvolver a consciência coletiva e contribuir para o resgate do amor e respeito ao próximo.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

A presente emenda supressiva busca adequar o projeto de lei original à competência legislativa municipal, evitando vício de iniciativa e garantindo sua constitucionalidade.

A versão original do projeto impunha ao Executivo a obrigação de desenvolver e financiar ações concretas, o que fere o princípio da separação dos poderes e exige previsão orçamentária específica. A Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município reservam ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de definir políticas públicas que envolvam despesas ou planejamento governamental, motivo pelo qual a nova redação apenas reconhece a importância do tema, sem criar obrigações diretas.

Ao conservar a discricionariedade do Poder Público Municipal a campanha as ações a serem implementadas na campanha “Quebrando o Silêncio”, da igreja Adventista do Sétimo Dia, que passa a ser incluída ao Calendário Cívico e Cultural do município de Caruaru, a nova proposta respeita os limites da atuação legislativa do Poder Legislativo municipal, sem comprometer a autonomia do Executivo.

A redação proposta preserva a possibilidade de que o Poder Público, dentro de sua disponibilidade e planejamento estratégico, promova ações alusivas ao tema, sem, contudo, impor determinações que possam impactar o orçamento municipal.

Dessa maneira, a iniciativa se alinha a outras legislações municipais e estaduais que estabelecem marcos simbólicos de conscientização sem interferir diretamente na gestão administrativa e financeira do Executivo.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara pode deliberar com a presença de maioria simples dos Vereadores, nas demais matérias não especificadas no parágrafos seguintes do artigo 115 do Regimento Interno, conforme o mesmo dispõe no seu parágrafo primeiro, *in 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**.

§ 2º - Por maioria absoluta, que corresponde à metade mais um de todos os seus integrantes, a

Câmara deliberará sobre:

- a) alteração deste Regimento;
- b) denominação de ruas e logradouros públicos;
- c) veto aposto pelo Prefeito;
- d) referendo a decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito.

§ 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;
- c) autorização para o Município subscrever ou adquirir ações, realizar aumentos de capital de empresa de economia mista ou de empresa pública, bem como, dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;
- d) julgamento do Prefeito por infrações político administrativas;
- e) cassação de mandato e destituição de membro da Comissão Executiva

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. DOS PRECEDENTES.

A Consultoria Jurídica Legislativa, nos termos regimentais, considerando a matéria em esboço, apresentou pareceres com conclusão idêntica, eis os precedentes:

- Projeto de Lei nº 10.070/2025
- Projeto de Lei nº 10.039/2025
- Projeto de Lei nº 7.471/2017;



- Projeto de Lei nº 7.564/2017, entre outros;

10. CONCLUSÃO

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

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

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

Dr. ANDERSON MÉLO
Supervisor de Consultoria e Legislação Digital.