

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 149-A

PROTOCOLO: **3997**.

DATA ENTRADA: 02 de setembro de 2025

PROJETO DE LEI: 10.220

AUTORIA: Professor Jorge Quintino.

EMENTA: Institui o Programa Municipal de Inclusão Comunicacional no âmbito dos órgãos e repartições públicas do Município de Caruaru e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Desfavorável**.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.220 de autoria do Vereador Professor Jorge Quintino**. O objetivo do projeto de lei é instituir o Programa Municipal de Inclusão Comunicacional no âmbito dos órgãos e repartições públicas do Município de Caruaru e dá outras providências.

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

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, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

A presente proposição fundamenta-se na competência legislativa do Município, prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, que confere aos Municípios a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual (BRASIL, 1988). O Programa Municipal de Inclusão Comunicacional busca promover a acessibilidade na comunicação dos serviços públicos, especialmente voltada às pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), deficiência intelectual e dificuldades de comunicação.

A regulamentação é essencial para garantir que todos os cidadãos tenham acesso a informações claras e compreensíveis, fortalecendo sua autonomia, participação social e exercício pleno da cidadania. A adoção de pictogramas, linguagem simples e materiais visuais é reconhecida internacionalmente como prática eficaz para reduzir barreiras de comunicação e tornar os serviços públicos mais inclusivos e humanizados.

O projeto está alinhado com a descentralização político-administrativa prevista na Constituição, não invade competências privativas da União ou do Estado e respeita o princípio da eficiência na gestão pública (art. 37, caput, CF/88). Assim, a iniciativa do vereador Jorge Quintino representa um passo concreto para tornar Caruaru referência em políticas de inclusão comunicacional, promovendo o acesso universal à informação e à cidadania.

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

Caruaru (PE), 02 de setembro de 2025.

**Vereador Jorge
Quintino**



Assinado de forma digital por
Vereador Jorge Quintino
Dados: 2025.08.30 16:06:32 -03'00'

Vereador PROFESSOR JORGE QUINTINO Autor

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 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 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 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.

O presente Projeto de Lei tem como objeto a instituição do **Programa Municipal de Inclusão Comunicacional** no Município de Caruaru, com o objetivo de promover a acessibilidade na comunicação entre os cidadãos e os serviços públicos municipais, por meio da utilização de ferramentas como pictogramas, linguagem simples, materiais visuais e outros recursos de apoio, especialmente voltados às pessoas com **Transtorno do Espectro Autista (TEA)**, deficiência intelectual e demais dificuldades de comunicação.

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)

A matéria em questão enquadra-se na competência municipal, pois trata da promoção da acessibilidade na comunicação entre a população e os órgãos da administração pública local, configurando-se como assunto de interesse local, cuja regulamentação compete exclusivamente ao Município.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O presente Projeto de Lei, embora tenha a intenção de instituir o Programa Municipal de Inclusão Comunicacional, destinado a promover a acessibilidade na comunicação entre cidadãos e serviços públicos municipais, pode esbarrar em questões de competência legislativa.

Isso porque, ainda que o programa não crie cargos ou funções diretamente, ele estabelece diretrizes que podem demandar a alocação de recursos financeiros e a implementação de medidas administrativas pelos órgãos do Executivo, o que, em última análise, afeta a organização administrativa e o equilíbrio orçamentário do Poder Executivo, que possui competência exclusiva sobre essas matérias.

Nos termos do art. 36, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Caruaru e do art. 131, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal, matérias que envolvam organização administrativa e implementação direta de políticas públicas com impacto financeiro são de iniciativa privativa do Executivo.

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;

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

(...)

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

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) – Ação Direta de Inconstitucionalidade XXXXX-74.2023.8.19.0000 reforça esse entendimento. No caso analisado, uma lei municipal de iniciativa parlamentar que determinava a divulgação de informações em unidades de ensino e na internet, impondo obrigações aos órgãos municipais e estabelecendo providências na estrutura administrativa, foi declarada inconstitucional. O tribunal entendeu que houve invasão da competência exclusiva do Executivo, afrontando os princípios de separação e independência dos poderes e impondo despesas públicas sem previsão legal.

**Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ - DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE: XXXXX-74.2023.8.19.0000 Tribunal
de Justiça do Rio de Janeiro TJ-RJ**

Ementa: REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.653, DE 15 DE OUTUBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, A QUAL "DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE DIVULGAÇÃO DO MURAL DA TRANSPARÊNCIA NA ENTRADA DE CADA UNIDADE DE ENSINO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, EM LOCAL VISÍVEL, E NA PÁGINA OFICIAL DA PREFEITURA NA INTERNET E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AO DISPOR SOBRE EXECUÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA, INTERFERIU EM MATÉRIA AFETA À GESTÃO ADMINISTRATIVA. NORMA HOSTILIZADA QUE, AO DETERMINAR A DIVULGAÇÃO DO MURAL DA TRANSPARÊNCIA NA ENTRADA DE CADA UNIDADE DE ENSINO DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL E NA PÁGINA OFICIAL DA PREFEITURA NA INTERNET, CONTENDO OS DADOS REFERENTES À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO OFERTADA, IMPONDO, AINDA, QUE A UNIDADE DE ENSINO INFORME AOS RESPONSÁVEIS PELOS ESTUDANTES, OS DADOS DIVULGADOS, TAMBÉM POR MEIO DE CARTA CIRCULAR E/OU POR OUTROS MEIOS ACESSÍVEIS, INCLUSIVE PELA INTERNET, ATRIBUI OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS PÚBLICOS MUNICIPAIS, ALÉM DE ESTABELECE PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS NO ÂMBITO DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL QUE IMPORTARÃO NA REALIZAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, INCORRENDO EM AFRONTA À RESERVA ADMINISTRATIVA. INAPLICABILIDADE DO TEMA Nº 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, UMA VEZ QUE HOVE INGERÊNCIA NA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA D, 145, INCISOS II E VI, E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Portanto, ainda que o Projeto de Lei do Programa Municipal de Inclusão Comunicacional tenha finalidade socialmente relevante, a análise comparativa com a jurisprudência evidencia que **a iniciativa legislativa pode ser questionada por vício de competência**, já que interfere na organização e execução das políticas públicas municipais, cuja implementação é de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo.

7. EMENDAS.

Considerando o posicionamento desfavorável, a CJL se reserva ao não considerar a apresentação de emendas pelo relator, diante da impossibilidade de afastamento do vício indicado.

8. PRECEDENTES.

São os precedentes encontrados:

- PL 9117 de 13 de setembro de 2021;
- Parecer 5 de 2022, entre outros.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Caso a Câmara entenda **por aprovar a proposição**, esta Consultoria Jurídica Legislativa indica que, por se tratar de matéria que envolve despesa ("matéria financeira de qualquer natureza"), a deliberação exigirá o voto favorável de **dois terços** de seus membros, nos termos do Art. 115, § 3º, 'b', do Regimento Interno.

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:

(...)

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.

10. CONCLUSÃO

10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.220/2025, embora trate de matéria de relevante interesse local, padece de vício de iniciativa insanável. Ao impor à Administração Pública a obrigação de adotar materiais de apoio comunicacional e implementar um novo programa, a proposição invade a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração, conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno. Tal ingerência, que também acarreta despesas, viola o princípio da separação dos poderes.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, nosso parecer é **DESFAVORÁVEL** à tramitação do projeto.

10.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.



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

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA
Estagiário de Direito.

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