

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025

PROTOCOLO: /2025

DATA ENTRADA: 19 de agosto de 2025

PROJETO DE LEI: 10.201 de 2025

AUTORIA: VEREADOR DELEGADO LESSA

EMENTA: Institui no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru o “Agosto Dourado”, destinado à campanha de incentivo ao aleitamento materno e conscientização da população sobre a importância dessa prática para a saúde e desenvolvimento de bebês e mães, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável com Emenda**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.201 de autoria do Vereador Delegado Lessa**. O objetivo do projeto de lei é instituir no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru o “Agosto Dourado”, destinado à campanha de incentivo ao aleitamento materno e conscientização da população sobre a importância dessa prática para a saúde e desenvolvimento de bebês e mães, 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 Complementar, cuja justificativa é a seguinte:

O presente Projeto de Lei visa instituir, no âmbito do Município de Caruaru, o “Agosto Dourado”, dedicado à intensa conscientização e ao fundamental incentivo ao aleitamento materno. A proposta tem como objetivo primário sensibilizar toda a sociedade caruaruense sobre a importância inestimável desse gesto vital, reconhecido internacionalmente como a estratégia mais eficaz e econômica para a redução da mortalidade infantil e para a promoção da saúde plena e do desenvolvimento cognitivo e emocional das crianças. Além disso, o aleitamento materno confere inúmeros benefícios à saúde da mãe, contribuindo para a sua recuperação pós-parto e para a prevenção de diversas doenças.

É imperativo destacar que o mês de agosto é mundialmente reconhecido como o Mês do Aleitamento Materno, e a primeira semana de agosto (de 1 a 7) é celebrada como a Semana Mundial do Aleitamento Materno (SMAM). Esta data foi instituída pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a Aliança Mundial para a Ação em Amamentação (WABA), com o intuito de homenagear e reforçar a importância do ato de amamentar, bem como de promover a mobilização global em prol dessa prática. A escolha da cor dourada para representar a campanha simboliza o “padrão ouro” do leite materno, ressaltando seu valor nutricional e imunológico insuperável para a saúde infantil.

O aleitamento materno é um ato natural e poderoso, um verdadeiro alimento completo e insubstituível para o bebê em seus primeiros seis meses de vida, dispensando inclusive a ingestão de água, chás ou qualquer outro alimento. Além de nutrir, o leite materno protege o recém-nascido contra infecções, alergias e diversas doenças, contribuindo para o desenvolvimento de um sistema imunológico robusto. Para a mãe, amamentar auxilia na recuperação do peso pré-gravídico, na contração uterina e na prevenção de câncer de mama e ovário, além de fortalecer o vínculo afetivo indissolúvel entre mãe e filho. No entanto, mesmo com seus benefícios cientificamente comprovados e amplamente difundidos, as taxas de aleitamento materno exclusivo no Brasil e em muitas outras regiões ainda estão aquém das recomendações ideais, o que aponta para a necessidade premente de maior apoio, informação qualificada e desmistificação de crenças errôneas que cercam a amamentação.

A campanha “Agosto Dourado” é uma iniciativa amplamente reconhecida e realizada em âmbito nacional e internacional, contando com o apoio maciço de órgãos públicos, entidades da

sociedade civil, associações médicas e profissionais de saúde. A sua inclusão no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru representa uma oportunidade estratégica ímpar para mobilizar a população local de forma mais estruturada e perene, promovendo ações educativas abrangentes que desmistifiquem mitos, esclareçam dúvidas frequentes e orientem de forma clara sobre os critérios e as melhores práticas para uma amamentação bem-sucedida.

Por meio da inserção desta campanha no Calendário Oficial do Município, o poder público municipal contribuirá de maneira efetiva e sistemática para o fortalecimento da cultura de apoio ao aleitamento materno e à primeira infância. Isso se dará pela ampliação da divulgação do tema nas escolas, nas unidades de saúde, em espaços públicos diversos e, crucialmente, junto aos profissionais das áreas de saúde e educação, que são multiplicadores de conhecimento e apoio. Com esta medida, espera-se elevar significativamente as taxas locais de aleitamento materno exclusivo e continuado, resultando, consequentemente, na proteção e promoção da saúde e do bem-estar de um número cada vez maior de mães e bebês caruaruenses, garantindo um futuro mais saudável para as novas gerações.

Desta forma, a aprovação deste Projeto de Lei representa não apenas um avanço substancial na consolidação de políticas públicas voltadas à saúde preventiva, ao desenvolvimento infantil e à solidariedade, mas também um compromisso inegável com a promoção da cidadania e com a construção de uma sociedade mais consciente, empática e saudável para todos.

Diante do exposto e da relevância do tema para a saúde coletiva, conto com o apoio e o senso de responsabilidade dos nobres pares para a aprovação deste importante Projeto de Lei, que beneficiará diretamente a vida de milhares de famílias em nosso município.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru

16 de agosto de 2025

Vereador
Delegado Lessa

Assinado de forma digital por
Vereador Delegado Lessa
Dados: 2025.08.16 12:00:50
-03'00'

Vereador Delegado Lessa

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 em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, 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.

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*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

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

Dessa forma, ao instituir no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru o “Agosto Dourado”, destinado à campanha de incentivo ao aleitamento materno e conscientização da população sobre a importância dessa prática, o Município exerce legitimamente sua competência constitucional. Com isso, atende às demandas de saúde pública e bem-estar social, promovendo políticas públicas voltadas à valorização da amamentação, à saúde integral de mães e bebês e ao fortalecimento da conscientização comunitária sobre os benefícios do leite materno para o desenvolvimento infantil e a qualidade de vida das famílias.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO 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)

Neste contexto, observa-se que a proposição ora analisada, no artigo 3º, bem como no artigo 4º, impõe obrigações ao Poder Executivo. *In verbis*:

Art. 3º – Ficará a cargo do Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria de Educação, bem como da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, a promoção da divulgação e da conscientização da população sobre a importância fundamental do aleitamento materno. Esta ação deverá destacar os inúmeros benefícios do leite materno para a saúde e o desenvolvimento integral do bebê, bem como para a saúde e bem-estar da mãe, além de enfatizar a necessidade de apoio e acolhimento às nutrizes e suas famílias.

Art. 4º – A divulgação e as ações de incentivo ao “Agosto Dourado” serão realizadas mediante diversas estratégias, que poderão incluir, mas não se limitar a: I – Promover a capacitação contínua para profissionais de saúde e de educação, bem como para agentes comunitários e voluntários, levando em consideração sua atuação junto à comunidade. Essa capacitação deverá abranger temas como o manejo clínico do aleitamento materno, a identificação e superação de dificuldades, o acolhimento à puérpera e a promoção de ambientes favoráveis à amamentação, por meio de cursos, módulos, workshops e palestras. II – Monitorar e divulgar, nas unidades de saúde do município e em espaços educacionais, os indicadores de aleitamento materno exclusivo e continuado, buscando identificar áreas de sucesso e aquelas que demandam maior intervenção para aprimorar as políticas públicas e as ações de apoio. III – Incentivar a instalação de iluminação na cor dourada na parte externa dos prédios públicos, especialmente naqueles de grande relevância, como hospitais, unidades básicas de saúde, escolas e edifícios da administração municipal, como forma de simbolizar e dar visibilidade à campanha. IV – Alertar a comunidade em geral sobre a importância do aleitamento materno, por meio de ações educativas e informativas em ambientes públicos (praças, parques, centros comerciais),

bem como em ambientes educativos (escolas e creches). Isso incluirá a realização de palestras e rodas de conversa direcionadas a pais, professores, alunos e comunidade escolar, além de massificar a informação através dos veículos de comunicação locais, como rádio, TV, jornais, outdoors, mídias sociais e plataformas digitais. V – Destinar espaços em prédios públicos, centros culturais e escolas para exposição de trabalhos literários, gráficos, artísticos e outras manifestações culturais cujo tema central seja a Campanha “Agosto Dourado”, o aleitamento materno e seus múltiplos benefícios, envolvendo a comunidade na produção e apreciação dessas obras.

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.

Como ensina o professor Hely Lopes Meirelles^[1], ao Legislativo cabe função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, devendo o Executivo gerir administrativamente o município, situação que envolve: **planejar, dirigir, organizar e executar. O Executivo não pode legislar**, assim como o **Legislativo não pode administrar**.

Em outras palavras, temos que cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Assim, o referido projeto, embora louvável no seu objeto, contém vício de iniciativa, pois cria obrigações e invade a seara do Poder Executivo. A doutrina nacional ainda acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos. (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Neste contexto, cabe apenas ao Poder Executivo exercer sua discricionariedade quanto as ações concretas que devem ser realizadas no âmbito do “Abril Azul”, que ora se busca instituir 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 a 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.

DA APARENTE CONTRADIÇÃO COM A JURISPRUDÊNCIA RECENTE DO STF

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal tem apresentado jurisprudências que **APARENTAM** contradizer os posicionamentos discorridos no item anterior. A exemplo do representativo julgamento do **ARE 878.911/RJ**, tais posicionamentos têm sido utilizados como fundamento irrestrito por diversos edis como lastro para demonstração de regularidade na competência parlamentar para dar início ao processo legislativo. Disse a Suprema Corte:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(STF - ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

Neste contexto, primeiramente, destacamos que o direito não é uma ciência exata, inexistindo *'fórmulas prontas'* de aplicação irrestrita. É preciso, sempre, analisar cada caso concreto de acordo com suas especificidades. Não se pode ignorar os contextos municipais e estaduais relativos à legislação que baliza a discussão travada e analisar a norma legal de forma isolada. Deve-se tratar o direito como um sistema harmônico e buscar encontrar métodos para solucionar suas aparentes contradições. Sobre o processo de interpretação sistemática da norma, assim ensina Carlos Maximiliano:

Consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

[...]

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram, verifica-se o nexo entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é melhor compreendido.

Analisando-se o caso concreto do julgamento acima colacionado (*mesma situação encontrada em todos os posicionamentos onde a Suprema Corte caminhou no sentido ora analisado*) o Município do Rio de Janeiro possui as seguintes legislações municipais e estaduais relacionadas ao tema:

LEI ORGÂNICA – RIO DE JANEIRO

Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:

- I - nomear e exonerar os Secretários Municipais, o Procurador-Geral do Município e os dirigentes dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional;
- II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;
- III - iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;
- IV - sancionar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – RIO DE JANEIRO

Art. 145. Compete privativamente ao Governador do Estado:

- I - nomear e exonerar os Secretários de Estado;
- II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- VI - dispor, mediante decreto, sobre:

Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53 de 27.06.12.

Redação original:

- VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, na forma da lei;
- a) organização e funcionamento da administração estadual, com não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Todas as normas acima mencionadas são reproduções às reservas de iniciativa previstas na Constituição Federal^[2], que, **DIFERENTEMENTE DO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE**



CARUARU, não possuem qualquer tipo de ressalva quanto à apresentação de matérias financeiras, ou matérias que gerem aumento de despesa.

Porém, conforme já discorrido, a norma precisa ser interpretada de forma sistemática, não sendo possível ignorar a legislação local acerca do tema em discussão. Neste sentido, é preciso voltar a análise para a situação concreta presente no Município de Caruaru, que, além da Constituição Federal, também é regido pela Constituição Estadual, Lei Orgânica Municipal assim como o Regimento Interno desta própria casa, que assim dispõem:

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

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:

(...)

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

REGIMENTO INTERNO

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

Dentro das várias interpretações possíveis dos mandamentos constitucionais, os legisladores estaduais e municipais reduziram o espaço para interpretações distintas dos dispositivos legais estaduais e municipais. Como visto, **as normas locais são CRISTALINAS ao dispor que matérias capazes de provocar aumento da despesa pública, assim como**

matérias financeiras de QUALQUER NATUREZA, possuem sua iniciativa RESERVADA AO PODER EXECUTIVO.

Além do mais, observa-se que a reserva de iniciativa presente em nossa LOM foi inserida através da **Emenda Organizacional nº 09/2003**, que abaixo se reproduz:

EMENDA ORGANIZACIONAL Nº 09/2003.

EMENTA: Acrescenta Inciso VI ao *caput* do Artigo 36, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco.

A MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU, ESTADO DE PERNAMBUCO, no uso de suas prerrogativas constitucionais, legais e organizacionais, com fulcro no § 2º, do Artigo 34 da Lei orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ela **PROMULGA** a seguinte Emenda Organizacional:

ART. 1º - Ao *caput* do Artigo 36, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, Estado de Pernambuco, acrescenta-se o Inciso VI, com a seguinte redação:

“Art. 36 – Omissis.

VI – matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos”.

ART. 2º - Esta Emenda Organizacional entrará em vigor na data de sua promulgação.

ART. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Caruaru, 23 de outubro de 2003.

Vereador **LEONARDO CHAVES** - Presidente

Vereador **LULA TORRES** - 1º Secretário

Vereador **ONOFRE BARROZO** - 2º Secretário

Como visto, trata-se de restrição aplicada através de exercício pleno e democrático dos poderes constitucionais conferidos à esta Casa Legislativa, sendo a matéria incorporada à Lei Orgânica Municipal após o regular trâmite legislativo com votação dos agentes políticos eleitos para exercer a função típica deste Poder.

É preciso ainda destacar que, até presente data, inexistem notícias quanto ao exercício de controle de constitucionalidade quanto às normas locais acima mencionadas, sendo indubitável a sua vigência e sua capacidade de produzir efeitos. Sendo assim, não possui esta Consultoria Jurídica Legislativa o poder de fazer controle de constitucionalidade, sendo defeso ignorar a existência de legislações estaduais e municipais vigentes acerca do tema, sob pena de se contrariar a própria vontade legislativa desta Casa.

Por fim, ainda que ignorássemos completamente a legislação local acima mencionada, a jurisprudência pátria apresenta diversos julgados que divergem diante da controvérsia presente ao se analisar a presença de vícios de iniciativa ao enxergar o problema sob a ótica da separação de poderes. O próprio Supremo Tribunal Federal possui julgados conflitantes ao longo do tempo, variando bastante dentro do espectro de rigor relativo à invasão de competências do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Vários são os Tribunais pátrios que apresentam posicionamentos firmes (*e recentes*) quanto a presença de vícios quando o Legislativo interfere na gestão administrativa do Poder Executivo ao lhe atribuir obrigações administrativas, a exemplo dos recentes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUIDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei municipal, durante o trâmite desta ação, em virtude de provável vício de iniciativa no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA.

(TJ-GO - ADI: 02630357220198090000, Relator: JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA, Data de Julgamento: 27/09/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ de 27/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 6.535 DE 04 DE MAIO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, QUE DISPÕE SOBRE O ATENDIMENTO PREFERENCIAL AOS CONTADORES NOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS – VÍCIO FORMAL – OCORRÊNCIA – LEI DE AUTORIA DE INTEGRANTE DA CÂMARA MUNICIPAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ARTS. 9º; 66, V E 173, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO – NORMA QUE INTERFERE INDEVIDAMENTE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO E PREVÊ AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS EM MATÉRIA DE

INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES E DA ISONOMIA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA NORMA IMPUGNADA. O art. 61, § 1º, II, b, da Constituição Federal estabelece a competência privativa do chefe do Poder Executivo para o início do processo legislativo em relação às matérias relativas à organização administrativa. Dessa forma, padece de inconstitucionalidade a lei ordinária de iniciativa de membro da Câmara Municipal que interfere indevidamente na organização dos órgãos do Município estabelecendo prioridade de atendimento a contadores, sem apontar qualquer circunstância que justifique tratamento diverso àquela categoria profissional daquele dispensado à coletividade; além de desencadear aumento das despesas públicas ao determinar a criação de salas reservadas, com mesa, computadores e internet, sem indicar a forma de custeio, impondo obrigações ao Poder Executivo. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(TJ-MT 10140650520208110000 MT, Relator: LUIZ FERREIRA DA SILVA, Data de Julgamento: 11/12/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 21/01/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.947 ?A? DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO. 1. Lei nº 8.947 ?A? do Município de São Leopoldo/RS, que dispõe sobre a criação do Banco Municipal de Medicamentos Doados e dá outras providências. 2. Caso em que a lei questionada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, com a imposição de funcionamento do banco junto à farmácia municipal, que deverá realizar a classificação, contagem de conteúdos, verificação de prazos de validade, organização e distribuição de medicamentos através dos profissionais da área de farmácia vinculados à farmácia municipal. 3. Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, prevista nos artigos 60, inciso II, alínea ?d?; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, 10, ambos da Constituição Estadual. 4. A Lei impugnada gera despesas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município, o que acarreta violação aos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.

(TJ-RS - ADI: 70084895358 RS, Relator: Francisco José Moesch, Data de Julgamento: 27/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 06/09/2021)

Sendo assim, ante o narrado, esta Consultoria apresenta posicionamento desfavorável relativo a matérias propostas pelo parlamentar que interferem na organização administrativa do Poder Executivo, em especial, quando gerem repercussões financeiras.

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 seguinte emenda substitutiva ao projeto original:

EMENDA SUPRESSIVA AO PROJETO DE LEI Nº 10201/2025.

EMENTA: Institui no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru o “Agosto Dourado”, destinado à campanha de incentivo ao aleitamento materno e conscientização da população sobre a importância dessa prática para a saúde e desenvolvimento de bebês e mães, e dá outras providências.

Art. 1º. Fica instituído no Calendário Oficial de Eventos do Município de Caruaru o “Agosto Dourado”, que será celebrado anualmente durante todo o mês de agosto.

Parágrafo Único. O símbolo da Campanha será um laço na cor dourada, representando o “padrão ouro” do leite materno, ou uma imagem estilizada que remeta à amamentação, como uma mãe e um bebê em processo de aleitamento.

Art. 2º. O mês “Agosto Dourado” será integralmente destinado à campanha de conscientização e incentivo ao aleitamento materno exclusivo até os seis meses de idade e continuado até os dois anos ou mais, conforme as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, garantindo a sua aplicabilidade imediata para a promoção da saúde e bem-estar da população de Caruaru.

A presente emenda substitutiva 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 restringir-se à instituição do Mês Agosto Dourado, a nova proposta respeita os limites da atuação legislativa do Poder Legislativo municipal, sem comprometer a autonomia do Executivo. Dessa forma, evita-se possível declaração de inconstitucionalidade e mantém-se o compromisso com a conscientização sobre o Aleitamento Materno

Além disso, 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. PRECEDENTES

São os precedentes encontrados:

- Projeto de Lei nº 10143/2025
- Projeto de Lei nº 10.039/2025;
- Projeto de Lei nº 7.471/2017;
- Projeto de Lei nº 7;564/2017, entre outros;

9. 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-PE, 16 de setembro 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.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA
Estagiário de Direito.