

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 193-A

PROTOCOLO: 6337.

DATA ENTRADA: 16 de dezembro de 2025.

PROJETO DE RESOLUÇÃO: 793.

AUTORIA: Mesa Diretora.

EMENTA: Acrescenta dispositivos a Resolução no 554, de 1o de dezembro de 2010 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru), criando a Comissão Permanente de Combate a Fome.

CONCLUSÃO: **Desfavorável.**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, acerca de Projeto de Resolução de iniciativa dos Vereadores Edilson do MST, Hugo Leonardo Chaves e Galego de Lajes, que acrescenta dispositivos a Resolução no 554, de 1o de dezembro de 2010 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru), criando a Comissão Permanente de Combate a Fome.

O Projeto de Resolução a ser analisado é composto por 4 (quatro) artigos, todos regularmente formulados pelos autores, tendo por finalidade acrescentar dispositivos a Resolução no 554, de 1o de dezembro de 2010 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru), criando a Comissão Permanente de Combate a Fome.

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 Resolução, cuja a mensagem Justificativa é a seguinte:



#### JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem por finalidade instituir, no âmbito da Câmara Municipal de Caruaru, a Comissão Permanente de Combate à Fome, ampliando e qualificando a atuação do Poder Legislativo no enfrentamento à insegurança alimentar, tema de relevância nacional e local.

Caruaru, assim como diversos municípios do Agreste Pernambucano, convive com desafios estruturais relacionados ao acesso à alimentação adequada, especialmente entre famílias de baixa renda, comunidades rurais, assentamentos, povos tradicionais e áreas urbanas vulneráveis. A criação de uma Comissão específica permitirá maior monitoramento, transparência e efetividade das políticas públicas já existentes, bem como o acompanhamento de programas federais, estaduais e municipais que tratem do tema.

A inclusão da Comissão no art. 231 do Regimento Interno e a criação de seção própria consolidam sua natureza de órgão técnico permanente, responsável por analisar proposições legislativas, fiscalizar a execução de políticas públicas, propor melhorias e

Rua 15 de Novembro, 201 | Nossa Senhora das Dores | Caruaru-PE | CEP 55.004-903 | Tel: (81) 3701-1850  
www.caruaru.pe.leg.br | camara.caruaru@uol.com.br | CNPJ 11.472.180/0001-20 | S/APL - www.sapl.caruaru.pe.leg.br  
Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil



#### GABINETE DO VEREADOR EDILSON DO MST

emitir pareceres em matérias que tratem de combate à fome, segurança alimentar, redução de desperdícios e promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), em consonância com a legislação federal e com pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

A institucionalização desta Comissão atende ao dever constitucional do Município em garantir condições dignas de vida, fortalecendo políticas como: cozinhas comunitárias, bancos de alimentos, apoio à agricultura familiar, merenda escolar, compras públicas de alimentos, distribuição emergencial, além de iniciativas de combate à pobreza e vulnerabilidade social.

Trata-se, portanto, de medida necessária, oportuna e de elevado interesse público, conferindo maior capacidade de articulação e controle social ao Legislativo, com reflexo direto na qualidade de vida da população caruaruense.

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

**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 vinculante<sup>1</sup>, 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 desta 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:

**“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).”

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

A sistemática adotada ressalta-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 resolução 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.

### 4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA.

O referido projeto tem legalidade jurídica e possui embasamento no Regimento Interno da Câmara Municipal, visto que os projetos de resolução são previstos, de forma preliminar, no Art. 123, inciso III, e depois possuem sua análise detalhada no “Capítulo III do Título IV” do Regimento Interno desta Casa legislativa, iniciando-se pelo Art. 142. Observam os mencionados dispositivos legais:

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

(...)

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;

Art. 142 – Sobre **ASSUNTOS DE PROCEDIMENTOS INTERNOS** a Câmara deliberará através de Resolução.

Em sendo assim, a alteração ao Regimento Interno, via projeto de Resolução, é o meio correto.

## 5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Já o artigo 22, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, atribui à iniciativa da Mesa Diretora, entre vários temas, disposições sobre sua organização e funcionamento, como é visualizado a seguir:

**Art. 22 - À Mesa da Câmara**, dentre outras atribuições, compete:

I – **dispor sobre sua organização, funcionamento**, polícia, criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Parágrafo Único – A matéria de que trata a parte inicial do Inciso I, deste Artigo, **será apreciada e deliberada através de projeto de resolução, em escrutínio único.**

Considerando os termos constitucionais elencados, resta claro que alterar o Regimento Interno de uma Câmara Municipal é assunto local, *interna corporis*, sujeito a competência do ente municipal.

## 6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – DA INICIATIVA EXCLUSIVA DA MESA DIRETORA.

Convém ainda analisar o funcionamento da competência parlamentar para propositura de resoluções dentro do poder legislativo municipal. Os projetos de resolução são previstos, de forma preliminar, no Art. 123, III, depois, possuem sua análise detalhada no CAPÍTULO III, DOTÍTULO IV, do Regimento Interno desta Casa legislativa. Mais especificamente, nos Arts. 142 e 143 são apresentadas as matérias passíveis de deliberação por meio de Resolução. Transcreve-se os mencionados dispositivos legais:

**Art. 123** – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir:

**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;

**Art. 142** – Sobre **ASSUNTOS DE PROCEDIMENTOS INTERNOS** a Câmara deliberará através de Resolução.

**Art. 143** – A iniciativa do projeto de resolução cabe a **qualquer vereador**, às Comissões Permanentes ou à Mesa Diretora, destinando-se os mesmos a regular **MATÉRIA DE CARÁTER POLÍTICO OU ADMINISTRATIVO**, principalmente sobre:

**I** – perda, cassação e extinção de mandato de Vereador;

**II** – destituição de membro da Comissão Executiva ou de Comissões Permanentes;

**III** – concessão de licença a Vereador; qualquer matéria de natureza regimental;

**IV** – qualquer matéria de natureza regimental;

**V** – nomeação, demissão, aposentadoria e disponibilidade de servidor do Poder Legislativo;

Como visto, são passíveis de deliberação, mediante resolução, os assuntos relacionados a **procedimentos internos que regulem matérias de caráter político ou administrativo cuja elaboração não participe o Poder Executivo**. Inclusive, no Art. 142 (incisos I a V) é apresentado um rol exemplificativo onde são elencadas diversas situações que se enquadram nos termos já descritos.

Neste contexto, observa-se que no Regimento Interno, em seu Art. 132, são discriminadas as competências exclusivas da **Mesa Diretora da Câmara Municipal**. Sendo assim, por consequência, as competências ali descritas são excluídas da Regra Geral legislativa permitida ao Parlamentar. Ilustra-se o Art. 132:

**Art. 132** – É da **competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal** a iniciativa das proposições que versem sobre:  
**I - sua organização, funcionamento, polícia legislativa**, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;  
**II** – fixação ou aumento da remuneração dos seus servidores;  
**III** - autorização para abertura de créditos suplementares ou especiais, através do aproveitamento total ou parcial das consignações constantes do Orçamento da Câmara.

Especificamente, capaz de interferir na análise do tema ora em espeque tem-se o inciso I acima transcrito que impõe à Mesa a iniciativa de proposições que versem sobre sua **organização e funcionamento e política legislativa**. Sendo assim, a norma acima mencionada precisa ser analisada sob dois aspectos:

**I.** Qual o alcance do termo “*sua*”? Afinal, a norma limita à mesa a iniciativa para propor matérias sobre **organização e funcionamento** da Câmara Municipal ou é específica para matérias relacionadas à Mesa da Câmara?

**II.** Qual o significado de matéria relativa a **organização e funcionamento**? Em uma primeira leitura apressada é possível indagar-se sobre uma possível ambiguidade na forma como a norma fora escrita, levando o intérprete a indagar-se se o termo “*sua*” concorda com “*Câmara Municipal*” ou com “*Mesa da Câmara Municipal*”. Porém, esta ambiguidade não resiste a uma leitura sistemática em conjunto com a Lei Orgânica deste Município.

A mencionada norma é uma mera reprodução de normas legais relacionadas à Separação de Poderes e sua existência independente e harmônica entre si. A Constituição Federal e a Constituição Estadual atribuem à Câmara dos Deputados, ao Senado, e a Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco<sup>2</sup> a competência privativa **para legislar sobre normas relativas à sua organização e funcionamento.**

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

**IV** - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

**XIII** - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Porém, **especificamente no Município de Caruaru, esta normatização aconteceu de forma diferente.** Buscando-se a Lei Orgânica Municipal, chega-se ao Art. 22. Nele, é possível observar que, diferentemente dos outros entes, a mencionada competência não fora atribuída à Câmara, mas sim, **diretamente à Mesa da Câmara:**

**Art. 22 - À Mesa da Câmara, dentre outras atribuições, compete:**

---

<sup>2</sup> Art. 14. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa:

III - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 11 - Compete privativamente à Câmara Municipal: I – eleger sua Mesa Diretora e destituir quaisquer dos seus membros, na forma do Artigo 21, desta Lei Orgânica; (Emenda organizacional nº 06/1998). II - elaborar seu Regimento Interno e organizar os seus serviços administrativos; III - dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito, conhecer de suas renúncias e afastá-los do exercício do cargo; IV - conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores para afastamento temporário do cargo; V - autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município, por mais de quinze dias, para tratamento de interesses municipais; VI – propor projetos de lei para a fixação dos subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Secretários Municipais e dos Vereadores; (Emenda organizacional nº 06/1998). VII - criar comissões parlamentares de inquérito para apuração de fato ou ato da competência municipal; VIII - solicitar, através da Mesa, informações ao Prefeito, Secretários, dirigentes de entidades da administração indireta, ou autoridade municipal, na forma desta Lei Orgânica; IX - convocar Secretários Municipais e dirigentes de entidades e órgãos da administração direta e indireta, para prestarem informações sobre matéria de sua competência; X - julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nos casos previstos em lei; XI - decidir sobre a perda de mandato de Vereador; XII - apreciar os vetos apostos pelo Prefeito; XIII - conceder honrarias a pessoas ou entidades que tenham prestado relevante serviço ao Município, na forma que a lei dispuser; XIV - julgar, na forma da lei, as contas de sua Mesa Diretora, do Prefeito, das autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Município; XV - instituir sua Assessoria de Comunicação Social. Parágrafo Único - Sobre assuntos de sua economia interna a Câmara deliberará através de Resolução, e, nos demais casos de sua competência privativa, por meio de Decreto Legislativo

I – dispor sobre sua **ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO**, polícia, criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Ademais, é possível ainda observar que, ao definir as competências privativas da Câmara Municipal<sup>3</sup> a Lei Orgânica silencia sobre as normas de organização, funcionamento, polícia, criação ou extinção de cargos empregos e funções de seus serviços. Portanto, acaso interpretássemos de forma restritiva a competência privativa da Mesa Diretora (**para que as matérias do Art. 132 do RI somente se relacionassem à Mesa, não à Casa como um todo**), automaticamente estar-se-ia negando a competência privativa da Câmara relativa a estas matérias em caráter geral, infringindo, desta forma, a separação harmônica dos Poderes. Afinal, não seria razoável (**nem constitucional**) entender que o Poder Executivo poderia legislar sobre a organização ou sobre os cargos do Poder Legislativo, por exemplo.

Portanto, não há dúvidas: as matérias de competência privativa da Mesa da Câmara, previstas no Art. 132 do Regimento Interno, bem como no Art. 22 da LOM, limitam a iniciativa **de proposições que tratem de organização e funcionamento da Câmara Municipal à sua Mesa Diretora**. Dando andamento à presente análise, busca-se o significado dos termos “*organização e funcionamento*” para entender as limitações legislativas impostas ao parlamentar diante da escolha do legislador em tratar o município de Caruaru de forma diferente do estabelecido nos poderes legislativos estadual e federal.

Primeiramente, para entender o que é “*organização*” é preciso entendermos o que significa um órgão. No Brasil, adotou-se a Teoria do Órgão, de origem do jurista alemão Otto Gierke, que atribui aos órgãos a vontade do próprio Estado, sendo, estes órgãos, compostos de agentes. Sobre este assunto discorreu **Carvalho Filho**:

“Sendo uma pessoa jurídica, o Estado manifesta sua vontade através de seus agentes, ou seja, as pessoas físicas que pertencem a seus quadros. Entre a pessoa jurídica em si e os agentes, compõe o Estado um grande número de repartições internas, necessárias à sua organização, tão grande é a extensão que alcança e tamanhas as atividades a seu cargo. Tais repartições é que



constituem os órgãos públicos. Neste sentido, simplifica o mestre **Hely Lopes Meirelles**:

[...] os órgãos são, centros de competências instituídos para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem.”

Órgãos, portanto, são apenas centros de competências instituídos pelo Estado, sendo todo o conjunto de repartições compreendido entre a pessoa jurídica e os agentes a quem sua atuação é imputada. Neste contexto, é possível encontrar o sentido de organização.

Para **Carvalho Filho**, a organização administrativa é resultado das normas que regem a competência, relações hierárquicas e situação jurídica. É a forma como o Estado se organiza para atuar, por meio de seus órgãos, agentes e pessoas jurídicas. Neste mesmo sentido é a lição de **Wambier** que assim define as normas de organização judiciária:

“As normas de organização judiciária são aquelas que regulam o funcionamento da estrutura do Poder Judiciário, mediante a atribuição de funções e divisão da competência de seus órgãos, singulares ou colegiados, e por meio do regramento de seus serviços auxiliares.”

Ao buscar a Constituição Federal (Título IV – Organização dos poderes), a Constituição Estadual (Título II, Da Organização do Estado e seus Poderes), a Lei Orgânica Municipal (Título II – Da Organização dos Poderes) e o Regimento Interno desta Casa (Título VI – Da Estrutura Organizacional) é possível observar que todas estas normas possuem um título específico sobre a organização dos Poderes. Em todas estas situações, as normas ali expostas relacionam-se diretamente com os conceitos acima apresentados, contendo a forma como Estado atua e divide suas competências até chegar nos agentes que representarão a sua vontade.

Ressalte-se, ainda, que a Lei Orgânica detalha as normas de funcionamento da câmara, incluindo-as no contexto das normas de organização ao inseri-las na Seção V – Do Funcionamento da Câmara do Capítulo I – Do Poder Legislativo do Título II – Da Organização dos Poderes. Trata-se de normas relativas à forma como a Câmara executa seus trabalhos, detalhando a forma como ocorrem as reuniões, o período de funcionamento

ordinário, convocações das sessões ordinárias, etc. Enfim, trata-se das normas relativas às atividades legislativas em si.

Por fim, destaca-se que o Poder Judiciário já se manifestou reiteradamente quanto ao fato de que a criação de órgãos se trata de norma de organização e funcionamento do Estado.

*In verbis:*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE SANTA MARIA. **CRIAÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DAS MULHERES.** INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. MATÉRIA QUE VERSA SOBRE **ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO** DA ADMINISTRAÇÃO. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Padece de inconstitucionalidade formal e material, por vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes, a Lei Municipal 5.548/2011, que instituiu o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres, por se tratar de matéria cuja competência privativa para legislar é da Administração. Competência exclusiva do Chefe do Executivo. Violação ao disposto nos artigos 8º, 10, 60, inciso II, e 82, inciso II, III e VII, todos da Constituição Estadual. Precedente. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058518424, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em 01/09/2014) **(TJRS - ADI: 70058518424 RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Data de Julgamento: 01/09/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 22/09/2014)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE IVOTI. INSTITUIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER.** INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.639, de 24 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a **criar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher**, pois **impõe atribuições e interfere na organização e funcionamento** da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de

processo... *(TJ-RS - ADI: 70046213138 RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Data de Julgamento: 04/06/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 20/06/2012)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 2.146/2013 DO MUNICÍPIO DE TOLEDO QUE INSTITUI O CONSELHO DE MOBILIDADE URBANA E TRANSPORTE (COMMUTO) - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVO, POR DISPOR ACERCA DE MATÉRIA QUE SE INSERE NA INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - CRIAÇÃO DE NOVO ÓRGÃO PÚBLICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, COM COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS - VIOLAÇÃO AO ART. 66 CAPUT, INCISOS II AMPLIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS – INDEVIDA INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - AFRONTA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 87, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL)- AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PARA QUE TENHA EFICÁCIA SOMENTE A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO (ART. 27, DA LEI Nº 9.868/1999). (TJPR - Órgão Especial - AI - 1659398-9 - Curitiba - Rel.: Desembargador José Augusto Gomes Aniceto - Unânime - J. 04.12.2017) *(TJ-PR - ADI: 16593989 PR 1659398-9 (Acórdão), Relator: Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Data de Julgamento: 04/12/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ: 2171 15/12/2017).***

Diante de todo o exposto, observa-se que criar, excluir, e alterar órgãos, ampliar e restringir competência de órgãos, alterar composição dos órgãos e alterar a formalidade de como ocorrem as atividades legislativas da Casa são normas de organização e funcionamento. Em termos práticos, é possível observar que, no Regimento Interno desta Casa, todas as normas “geograficamente” localizadas nos **TÍTULOS III (DAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS) E VI (DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL)** relacionam-se diretamente com matérias de organização e funcionamento. Por consequência, em virtude das regras insculpidas no Regimento Interno e na Lei Orgânica Municipal, são normas cuja

iniciativa é **exclusiva da Mesa Diretora**, não cabendo ao edil dar início ao processo legislativo relacionado a estas normas.

A pretensão legislativa dos Vereadores se apresenta louvável quando da criação da Comissão Permanente de Combate a Fome. Entretanto, como já explanado, a iniciativa para deflagrar o processo legislativo a fim de se criar uma Comissão Permanente está incumbida à Mesa Diretora, como se resta constatado do Art. 22 da LOM, *in verbis*:

Art. 22 - À **Mesa** da Câmara, dentre outras atribuições, compete:  
I – **dispor sobre sua organização, funcionamento**, polícia, criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Emenda organizacional nº 06/1998).

Observa-se, portanto, um vício de iniciativa por adentrar em matéria exclusiva da Mesa Diretora, como está descrito no art. 132, inc. I, do Regimento Interno:

Art. 132 – É da competência exclusiva da Mesa Diretora da Câmara Municipal a iniciativa das proposições que versem sobre:  
I – **sua organização, funcionamento**, polícia legislativa, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços;  
[...]  
§ 1º - À exceção do inciso I deste artigo, que será discutido e deliberado através de Projeto de Resolução, nos termos da Constituição Federal, art. 48, caput, as matérias de que trata este artigo serão discutidas e deliberadas através de projeto de lei, na forma do artigo 22 da Lei Orgânica Municipal.

A título de elucidação, convém esboçar que o art. 205-A, inciso V, do Regimento Interno, dispõe que a Escola do Legislativo Ministro Fernando Lyra é órgão colegiado. Enquanto isso, o art. 205, inciso I, impõe que a estrutura organizacional da Câmara Municipal de Caruaru é composta pelos órgãos colegiados de atribuições **administrativas, políticas, deliberativas e legislativas**. *Ipsis litteris*:

**Art. 205** – A Câmara Municipal de Caruaru, Estado de Pernambuco, passa a ter a seguinte estrutura organizacional:

I – **órgãos colegiados** de atribuições administrativas, políticas, deliberativas e legislativas;

**Art. 205-A** – São órgãos colegiados:

IV – **Comissões Permanentes e Especiais**

Assim, entende-se que o ilustre Parlamentar não teria competência de propor o presente Projeto já que impõe alterações de natureza organizacional, e, nesse caso, deveria ser de **iniciativa da Mesa Diretora**, numa proposição assinada por seus integrantes, conforme preceitua o regimento desta Casa.

## 7. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares. A Consultoria Jurídica não observa a possibilidade de emenda que supra o vício apontado.

## 8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer ser peça acessória e não vinculante, caso a Comissão entenda por aprovar a proposta, esta somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in casu*, **a votação de forma simbólica** e por **maioria simples para aprovação**, nos termos do art. 107, I, e do art. 115, §1º, do Regimento Interno, *verbis*:

**Art. 107** – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

**I – simbólica**, adotada na apreciação das proposições de requerimentos, indicações, ata das sessões, projeto de lei de denominação de logradouro público, **projetos de resolução** e de decreto legislativo de **autoria da Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

**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.

Por fim, concluída a tramitação, **se aprovada em discussão única**, a resolução será promulgada pelo Presidente da Câmara, transcrita em livro próprio e afixada no local de costume.

## 9. CONCLUSÃO.

### 10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, no âmbito da competência desta Consultoria Jurídica Legislativa, conclui-se que o Projeto de Resolução nº 793/2025 apresenta vício formal de iniciativa, por tratar de matéria relativa a organização e funcionamento da Câmara Municipal provindo de Vereadores..

Assim, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **REJEIÇÃO DO PROJETO DE RESOLUÇÃO**.

### 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.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de dezembro de 2025.



192-A

**Dr. ANDERSON MELO**

OAB-PE 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação  
Digital.

---

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**

Consultora Jurídica Geral.

---

**Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS**

Consultor Jurídico Executivo.