

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 15-A.

PROTOCOLO: **6384**.

DATA ENTRADA: 18 de dezembro de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.344.

AUTORIA: Vereador Professor Jorge Quintino.

EMENTA: Institui o Dia Municipal da Prevenção de Acidentes na Construção Civil no âmbito do Município de Caruaru 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 10.344** de autoria do **Vereador Professor Jorge Quintino**, que institui o Dia Municipal da Prevenção de Acidentes na Construção Civil, a ser celebrado anualmente no dia 27 de julho, no âmbito do Município de Caruaru, e dá outras providências.

A proposição objetiva incluir no **Calendário Oficial de Eventos do Município** data voltada à conscientização sobre a importância da segurança, da saúde ocupacional e da prevenção de acidentes no setor da construção civil.

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 Ordinária**, cuja justificativa é a seguinte:



## JUSTIFICATIVA

A presente proposição tem por objetivo instituir no Município de Caruaru o Dia Municipal da Prevenção de Acidentes na Construção Civil, como instrumento de conscientização, educação e valorização da vida dos trabalhadores deste importante setor da economia.

A construção civil é reconhecidamente uma das atividades que mais empregam mão de obra e, ao mesmo tempo, uma das que apresentam maior risco de acidentes de trabalho. Quedas, choques elétricos, soterramentos e outros incidentes ainda fazem parte da realidade de muitos canteiros de obras, resultando em lesões, afastamentos e, em casos mais graves, perdas irreparáveis de vidas humanas.

A criação de uma data específica para tratar da prevenção de acidentes tem se mostrado uma medida legislativa eficaz, pois contribui para fortalecer a cultura da segurança no trabalho. Experiências semelhantes demonstram que ações educativas, campanhas de orientação e o reforço das normas de segurança geram impactos positivos reais, colaborando para a redução dos índices de acidentes e para a melhoria das condições laborais.

Ao instituir esta data no calendário oficial do Município, Caruaru reafirma seu compromisso com a dignidade do trabalhador, com a promoção da saúde ocupacional e com a responsabilidade social, estimulando empregadores, trabalhadores e o poder público a atuarem de forma integrada na prevenção de riscos.

Ressalte-se que a proposta não impõe criação de despesas obrigatórias ao Município, podendo as ações serem desenvolvidas por meio de parcerias e utilização da estrutura já existente, o que torna a iniciativa viável e responsável do ponto de vista administrativo e financeiro.

Diante do exposto, conto com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei, certo de que ele contribuirá para a construção de uma Caruaru mais segura, humana e comprometida com a vida.

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

17 de dezembro de 2025.

Vereador

Jorge Quintino

Vereador PROFESSOR PROFESSOR JORGE QUINTINO

Autor

Assinado de forma digital  
por Vereador Jorge Quintino

Dados: 2025.12.17 20:57:56  
-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 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.

---

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

**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).”

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 parlamentar foi protocolada na forma de **Projeto de Lei Ordinária**. À luz do disposto no **Art. 35 da Lei Orgânica do Município** e no **Art. 123 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru**, evidencia-se a **adequação formal da via legislativa eleita**, uma vez que a matéria não se enquadra nas hipóteses reservadas à edição de **lei complementar**.

Com efeito, o Projeto de Lei trata da **instituição de data comemorativa no Calendário Oficial do Município**, não versando sobre quaisquer das matérias elencadas no parágrafo único do Art. 35 da Lei Orgânica Municipal, tais como códigos municipais, plano diretor, regime jurídico de servidores ou normas de caráter estrutural da Administração Pública.

**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, I, prevê a competência do Município em legislar sobre assuntos de **interesse local**. No caso em exame, a proposição limita-se à instituição de data comemorativa voltada à conscientização e complementar 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 ADPF 672)

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

No caso em exame, o Projeto de Lei limita-se à **instituição de data comemorativa no Calendário Oficial do Município de Caruaru**, voltada à conscientização acerca da **prevenção de acidentes na construção civil**, não dispondo sobre normas técnicas de segurança do trabalho, obrigações trabalhistas ou fiscalização, matérias reservadas à competência privativa da União, nos termos do **Art. 22, inciso I, da Constituição Federal**.

**Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:**

**I - direito civil, comercial,** penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Dessa forma, a proposição enquadra-se no âmbito do **interesse local**, revelando-se compatível com a competência constitucional municipal.

Didaticamente, cumpre esclarecer que esta norma não invade a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho (Art. 22, I, CF). Isso ocorre porque o projeto não cria obrigações contratuais nem altera as Normas Regulamentadoras (NRs) de segurança do trabalho federais. Trata-se de uma política de saúde pública e educação de caráter eminentemente local, voltada ao bem-estar da comunidade caruaruense, o que encontra pleno amparo no Art. 30, II da CF (competência suplementar) e no Art. 5º, I da LOM.

## **6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO E MATÉRIA FINANCEIRA**

Nos termos do Art. 61, § 1º, da Constituição Federal, do Art. 19, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco e do Art. 36 da Lei Orgânica do Município de Caruaru, é de



iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo a proposição de leis que disponham sobre atribuições de órgãos da administração pública e sobre matéria financeira de qualquer natureza. Tal entendimento é reafirmado pelo Art. 131 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, conforme se ilustra a seguir:

#### 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)

#### CONSTITUIÇÃO ESTADUAL

Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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)

#### 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**

No caso em exame, verifica-se que dispositivos do Projeto de Lei, ao preverem a realização compulsória de ações e campanhas educativas alusivas à prevenção de acidentes na construção civil, acabam por interferir na **Reserva de Administração** do Poder Executivo. Consoante leciona Hely Lopes Meirelles, ao Poder Legislativo compete a edição de normas gerais e abstratas, enquanto ao Poder Executivo incumbe a gestão administrativa (planejar, dirigir e executar), não sendo lícito ao primeiro imiscuir-se em atos típicos de execução.

Ademais, embora o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **Tema 917 (ARE 878.911/RJ)**, tenha assentado que leis de iniciativa parlamentar podem gerar despesas indiretas, no âmbito do Município de Caruaru prevalece a disciplina mais restritiva da Lei Orgânica. A **Emenda Organizacional nº 09/2003** (Art. 36, VI) veda expressamente ao parlamentar legislar sobre “**matéria financeira de qualquer natureza**”. Como a execução de campanhas exige mobilização de servidores e recursos logísticos, a redação original do projeto enseja potencial repercussão financeira.

Desta forma, constata-se a presença de **vício de iniciativa formal sanável**, recomendando-se a adequação do texto por meio de emendas saneadoras, de modo a transformar comandos impositivos em facultativos, preservando a harmonia entre os Poderes (Art. 2º da CF).

## **7. PRECEDENTES.**

O entendimento ora adotado encontra respaldo em **precedentes da Consultoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Caruaru**, que, em situações análogas, tem se manifestado pela **viabilidade de projetos de iniciativa parlamentar que instituem datas comemorativas, desde que afastadas disposições que imponham atribuições administrativas ou gerem repercussão financeira**, mediante a apresentação de **emendas saneadoras**.

No âmbito jurisprudencial, a orientação harmoniza-se com o entendimento firmado pelo **Supremo Tribunal Federal no Tema 917 (ARE 878.911/RJ)**, observadas as peculiaridades da legislação local, especialmente a **Lei Orgânica do Município de Caruaru**, que estabelece reserva de iniciativa em matéria administrativa e financeira.

A orientação também se harmoniza com precedentes desta Casa Legislativa relativos a projetos que instituem datas comemorativas, a exemplo dos Projetos de Lei nº 10.222/2025 e PL nº 10.338/2025.

## 8. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

Nos termos supracitados, a Consultoria Jurídica Legislativa, sugere ao Relator(a), a aplicação de **emendas supressivas ao Arts. 3º e 4º**, pelos motivos agora reproduzidos:

Quanto ao Art. 3º a seguinte jurisprudência é elucidativa:

**Ementa:** VOTO Nº 39511 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei **Municipal** de Catanduva n.º 6.462/23, que dispõe sobre a criação do **programa municipal** de segurança aquática. **Vício de iniciativa** e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30 , inc. I , da CF . Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ , com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a saúde e a segurança. Inteligência do art. 6º , caput, da CF . STF, ADI 4.723-AP . Inconstitucionalidade. **Inocorrência. Todavia, autorização para que o Poder Executivo assine convênios. Inadmissibilidade. Violação à separação de Poderes.** Exegese dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, parágrafo único. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente.

No tocante a supressão do Art. 4º, há o seguinte posicionamento:

"ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2.653, DE 1º DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DO RESENDE A QUAL

AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A AUMENTAR DE 50% PARA 80% O PERCENTUAL DO ADICIONAL DE RISCO DE VIDA DOS GUARDAS MUNICIPAIS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NORMA IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL, SEM RESPEITAR A COMPETÊNCIA RESERVADA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, VIOLANDO O DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, REPRODUZIDO POR SIMETRIA PELO ARTIGO 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA 'A', DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **OUTROSSIM, O FATO DA NORMA ATACADA SE TRATAR DE LEI AUTORIZATIVA NÃO TEM O CONDÃO DE AFASTAR O VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA, UMA VEZ QUE NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO AUTORIZAR A PRÁTICA DE ATOS CUJA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA É FIXADA PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO AO PODER EXECUTIVO, SOB PENA DE SUBVERTER O REGRAMENTO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES."** STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.470.314 RJ  
RELATOR MIN. CRISTIANO ZANIN.

Portanto, as emendas sugeridas buscam afastar as ilegalidades, tanto no tocante a autorização para convênios quanto a norma autorizativa genérica.

## 9. CONCLUSÃO.

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

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei, em sua redação original, apresenta elementos com vício de iniciativa formal por dispor sobre atribuições e gerar obrigações para órgãos da administração (especificamente nos Arts. 3º e 4º). Contudo, o **vício é sanável pelas Emendas Supressivas sugeridas** neste parecer, que alinham a proposição ao ordenamento jurídico vigente, afastando a imposição de deveres ao Poder Executivo e mantendo o foco na instituição da data comemorativa.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela constitucionalidade e legalidade do projeto, condicionando seu parecer **FAVORÁVEL** à integral aprovação das referidas Emendas.



9.2 - Do Caráter Opinativo e Não Vinculante e da Soberania das Comissões e 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, 12 de fevereiro de 2026. .

15-A

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

**CLAUDIANA L. C. PONTES**  
OAB-PE 14.246E  
Estagiária de Direito.

**Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO**  
Consultora Jurídica Geral.

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