

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER:

PROTOCOLO: **2835/2026**

DATA ENTRADA: 26 de maio de 2026.

PROJETO DE LEI: 10.437/2026

AUTORIA: Vereador Mano do Som

EMENTA: Institui a Política Municipal de Incentivo ao Futebol de Várzea e aos Campos Comunitários no 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 10.437/2026 de autoria dos Vereador Mano do Som**. O projeto de lei dispõe sobre **Instituir a “Política Municipal de Incentivo ao Futebol de Várzea e aos Campos Comunitários no Município de Caruaru e dá outras providências.**

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 4 (quatro) artigos, devidamente formulados pelos parlamentares.

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

O presente Projeto de Lei visa instituir uma política pública permanente de valorização do futebol de várzea e dos campos comunitários no município de Caruaru.

O futebol amador possui grande relevância social, cultural e esportiva, especialmente nas comunidades e bairros periféricos, funcionando como instrumento de inclusão, convivência comunitária e prevenção à violência.

Os campos de várzea representam importantes espaços de integração social, descoberta de talentos e promoção da cidadania, necessitando de incentivo e valorização por parte do Poder Público.

A proposta respeita os limites constitucionais da competência legislativa municipal, estabelecendo diretrizes e autorizando ações de incentivo ao esporte comunitário, sem invadir atribuições exclusivas do Poder Executivo ou criar despesas obrigatórias específicas sem previsão orçamentária.

Além do incentivo ao esporte, a matéria contribui para fortalecimento social das comunidades, promoção da saúde, ocupação saudável da juventude e valorização das tradições esportivas locais.

Vereador
Mano do
Som

Assinado de forma
digital por Vereador
Mano do Som
Dados: 2026.05.22
14:39:44 -03'00'

Mano do som
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 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

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

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.

Em consonância com a Constituição Federal e com a Lei Orgânica do Município de Caruaru, verifica-se a adequada competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local:

Constituição Federal de 1988

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
 - II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber;
- [\(Vide ADPF 672\)](#)

Lei Orgânica do Município de Caruaru

- Art. 5º - Ao Município de Caruaru compete:
- I - legislar sobre assuntos de interesses locais;

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em conformidade com o interesse local, nos termos das legislações supracitadas

6. CONTROLE DE LEGALIDADE – INICIATIVA CONCORRENTE.

O presente Projeto de Lei tem como objetivo instituir a Política Municipal de Incentivo ao Futebol de Várzea e aos Campos Comunitários no Município de Caruaru. Embora revestido de relevante interesse local, apresenta vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, previsto na Constituição Federal.

6.1. Vício de Iniciativa - matéria financeira.

Primeiramente, verifica-se existência de vício de iniciativa em razão da proposição gerar potencial aumento de despesa pública, configurando-se, portanto, matéria financeira, a qual é de iniciativa exclusiva do poder executivo.

A Lei Orgânica do Município de Caruaru **dispõe expressamente que matérias capazes de provocar aumento da despesa pública, assim como matérias financeiras de QUALQUER NATUREZA, possuem sua iniciativa RESERVADA AO PODER EXECUTIVO.** 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.

6.2. Vício de Iniciativa - matéria de organização administrativa.

Além do vício de iniciativa já apontado, observa-se que a proposição invade esfera reservada à atuação administrativa do Poder Executivo, ao estabelecer medidas concretas de gestão pública e execução de política governamental.

O texto legislativo determina a implementação de programa municipal específico, define conteúdos programáticos, prevê formas de execução, possibilidade de contratação de profissionais e autorização para celebração de parcerias institucionais, interferindo diretamente no planejamento administrativo e na condução das políticas públicas municipais.

Tais disposições inserem-se no âmbito da denominada reserva de administração, matéria cuja definição compete ao Chefe do Poder Executivo, responsável pela organização dos serviços públicos e pela gestão administrativa do Município, conforme os princípios constitucionais da separação dos poderes e da autonomia administrativa.

No município de Caruaru o rigor é absoluto. O art. 36, inciso III, da LOM e o art. 131, inciso IV, do Regimento Interno determinam que é de iniciativa exclusiva do Prefeito a criação de leis que tratem de "*criação, estruturação e atribuições*" de órgãos da administração pública, *verbis ad verbum*:

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)

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 tem reconhecido a inconstitucionalidade das leis de iniciativa parlamentar que instituem programas públicos cuja execução demanda atuação administrativa do Poder Executivo. Nesse sentido:

Ementa: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.643/2022 - MUNICÍPIO DE ITABIRITO - DIREITO À EDUCAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DA **INCLUSÃO DA MATÉRIA** DE DIREITO NO CONTRATURNIO DAS **ESCOLAS** MUNICIPAIS - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - **MATÉRIA** QUE AFETA O PLANEJAMENTO E ORGANIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE ORÇAMENTÁRIA AO MUNICÍPIO - VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA PELO PODER LEGISLATIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Em exame, há vício formal de iniciativa da lei impugnada, pois ao autorizar a instituição de programa educacional nas **escolas** municipais, consistente na **matéria** de Direito, tratou de tema da competência legislativa da União. Além disso, invade a esfera da gestão administrativa que cabe exclusivamente ao Poder Executivo, já que envolve planejamento e gestão dos órgãos da administração pública, haja vista a necessidade de contratação de corpo técnico

especializado para lecionar a **matéria** de Direito, nos termos dos artigos 3º e 5º da mencionada lei, e atribui responsabilidades orçamentárias ao município, violando o princípio da separação de poderes. Verifica-se ainda que não há interesse local específico que justifique a competência suplementar do município para legislar no caso específico, nos termos do art. 24, XII, e art. 30, I, da Constituição Federal. V.V: EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - INICIATIVA PARLAMENTAR - EDUCAÇÃO MUNICIPAL - ENSINO DE DIREITO: POSSIBILIDADE - Conforme entendimento sedimentado em julgados do Supremo Tribunal Federal (STF), o município pode legislar em caráter suplementar e dentro do interesse local sobre **matéria** de educação, desde que respeite os limites das diretrizes e bases nacionais - A inserção do ensino de noções de Direito no contraturno das **escolas** municipais, por norma de iniciativa parlamentar, não ofende nem o princípio da separação de poderes nem cria despesa extraordinária, atendendo aos ditames de formação da cidadania.

Dessa forma, verifica-se que o projeto extrapola os limites da função legislativa, ao interferir diretamente em atribuições típicas de gestão e organização administrativa do Poder Executivo Municipal, razão pela qual o parecer deve permanecer desfavorável.

6.3. Inconstitucionalidade das Normas Meramente Autorizativas

As normas meramente autorizativas são aquelas que apenas permitem ou sugerem ao Poder Executivo que realize determinada ação, sem impor uma obrigação direta e sem criar direitos ou deveres novos no sistema jurídico. Como ensina Miguel Reale:

“Lei, no sentido técnico da palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas (...) Nesse quadro,

somente a lei, em seu sentido próprio, é capaz de inovar no Direito já existente, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direitos e deveres a que todos devemos respeito” (Lições Preliminares de Direito. p. 163).

Por sua vez, o **Professor Sérgio Resende de Barros** leciona que:

"...insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis", passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a...'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado', mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo, tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente" (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

Nesse sentido, uma lei, em sentido técnico, só existe quando introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico. Uma lei que se limita a "autorizar" um Poder a cumprir atribuições que já lhe são inerentes é injurídica, pois não tem repercussão prática no direito.

Historicamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) inicialmente considerava tais normas constitucionais (Súmula 5, de 1963). Contudo, essa compreensão mudou drasticamente a partir de 1966, com o julgamento da Representação nº 686-GB, que declarou a inconstitucionalidade de leis meramente autorizativas, independentemente de sanção pelo Executivo.

Essa posição tem sido reiterada pela jurisprudência pátria, que entende que a atividade legislativa deve ser necessária e que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar, violando o princípio da necessidade. Vejamos:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.531, de 25 de novembro de 2009, do Município de Andradina, "autorizando" o Poder Executivo Municipal a conceder a todos os alunos das escolas municipais auxílios pecuniários para aquisição de material escolar, através de vale-educação no comércio local. Lei de iniciativa da edilidade, mas que versa sobre matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo. Violação aos arts. 5º, 25 e 144 da Constituição do Estado. Não obstante com caráter apenas "autorizativo", lei da espécie usurpa a competência material do Chefe do Executivo. Ação procedente"
(TJSP, ADI 994.00000-00, Rel. Des. José Santana, v.u., 14-07-2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 4.618/2017. MUNICÍPIO DE VIAMÃO. DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANO DE ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO E PSIQUIÁTRICO AOS CONSELHEIROS TUTELARES. LEI AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, autorizando disponibilização de plano de acompanhamento psicológico e psicológico e psiquiátrico aos Conselheiros Tutelares, determina ao Poder Executivo que ele adote medidas de capacitação de seus servidores, podendo acarretar despesas não previstas pela Lei Orçamentária, ou mesmo a realocação de recursos acaso levada a cabo. Competência privativa do chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria, a teor do artigo 60, inciso II, d, da Constituição

do Estado do Rio Grande do Sul. A Constituição Estadual (da mesma forma que a Constituição Federal), quando estabelece um rol de matérias cuja iniciativa é reservada a uma estrutura de poder, o faz como garantia da independência e harmonia entre os poderes. Quando o legislativo municipal interfere nas competências que são reservadas à iniciativa privativa do Prefeito, não apenas incorre em inconstitucionalidade formal... propriamente dita, por vício de iniciativa (inconstitucionalidade subjetiva), senão que incorre também em flagrante violação à independência e harmonia dos Poderes que compõem o ente federativo. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70075479535, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 26/03/2018).

(TJ-RS - ADI: 70075479535 RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 26/03/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/04/2018)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que ?Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências?.A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.Vício formal configurado por afronta aos

arts. 60, inc. II, alínea "d", 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea "b", da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

(TJ-RS - ADI: 70081808008 RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Data de Julgamento: 11/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/09/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.902, de 21 de agosto de 2012, do Município de Jundiá, que "autoriza criação de Central de Empregos para Pessoas com Deficiência". Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento. Norma impugnada, de iniciativa parlamentar, que ao dispor sobre criação de órgão público (Central de Empregos) avança sobre área de planejamento e gestão, dispondo sobre matéria que é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Lei meramente autorizativa. Irrelevância. Prefeito Municipal que não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Norma impugnada que, na verdade, contém indisfarçável "determinação" (ADIN nº 0283820-50.2011, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012), sendo, por isso, manifestamente inconstitucional. Ação julgada procedente.

(TJ-SP - ADI: 22349956020198260000 SP 2234995-60.2019.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 12/02/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/02/2020)

No caso em exame, observa-se que o art. 3º ao 6º do Projeto de Lei dispõe:

Art. 3º - O Poder Executivo poderá desenvolver ações voltadas à execução desta Política, especialmente:

I – apoio institucional a campeonatos e torneios comunitários;

II – incentivo às escolinhas esportivas gratuitas;

III – manutenção, revitalização e melhoria dos campos comunitários;

IV – implantação de iluminação, traves, alambrados e redes de proteção;

V – realização de atividades esportivas, educativas e recreativas;

VI – promoção de campanhas de combate às drogas e incentivo à permanência escolar através do esporte.

Art. 4º - O Município poderá firmar parcerias e convênios com:

I – associações esportivas;

II – ligas e equipes amadoras;

III – organizações da sociedade civil;

IV – empresas privadas;

V – instituições de ensino;

VI – entidades esportivas.

Art. 5º - Fica autorizada a criação do Cadastro Municipal de Campos Comunitários e Equipes de Futebol de Várzea, com o objetivo de:

I – mapear os espaços esportivos existentes;

II – auxiliar no planejamento de políticas públicas esportivas;

III – incentivar ações de preservação e manutenção dos campos.

Art. 6º - O Poder Executivo poderá promover calendário anual de eventos esportivos comunitários, abrangendo bairros e zona rural do município.

Trata-se de hipótese clássica de lei meramente autorizativa, pois não cria obrigação vinculante, tampouco inova no ordenamento jurídico, limitando-se a reiterar competência já inserida na esfera do Executivo, que pode instituir programas ações sociais e educacionais no âmbito de sua gestão.

O simples emprego da fórmula legislativa “O Poder Público Municipal poderá...” evidencia a ausência de conteúdo normativo obrigatório, caracterizando a inexistência de densidade normativa e a consequente inconstitucionalidade material. Afinal, o Poder Executivo não necessita de autorização da Câmara para implementar políticas públicas que já se inserem em sua atribuição constitucional e legal.

Portanto, o projeto, por se limitar a autorizar uma ação sem estabelecer um dever jurídico inovador, enquadra-se no conceito de norma meramente autorizativa, sendo, por isso, materialmente inconstitucional, conforme consolidada jurisprudência do STF e dos Tribunais de Justiça pátrios.

7. EMENDAS

Não foram apresentadas emendas parlamentares à proposição.

A Consultoria Jurídica Legislativa, ao proceder à análise da matéria, não observa a possibilidade de emendas que viabilizem a legalidade da proposição.

8. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Caso a Câmara entenda **por aprovar a proposição**, esta Consultoria Jurídica Legislativa indica que, por se tratar de matéria comum, a deliberação exigirá o voto favorável de **maioria simples** de seus membros, nos termos do Art. 115, §1º, do Regimento Interno.

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.

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.

9. CONCLUSÃO

9.1 - Do Ponto de vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei nº 10.434/2026** apresenta vício de iniciativa formal e subjetiva, por dispor sobre matéria de gestão administrativa e atribuições de órgãos da administração pública municipal, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme os ditames do Art. 36 da Lei Orgânica Municipal e Art. 131 do Regimento Interno.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto, exarando parecer **DESAVORÁVEL** ao seu prosseguimento.

9.2 - 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, 16 de junho de 2026.

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.

GABRIEL LEOPOLDO QUEIROZ FREITAS GOMES
Estagiário de Direito.