



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG
OFÍCIO GP nº 6.871/2021
MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 064/2021
PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 112 de 2021

Ementa: Dispõe sobre a criação do cargo de Auditor Fiscal do Município de Caruaru, institui a Remuneração, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado ao **relator(a)** das Comissões permanentes pertinentes, referente ao projeto de lei Complementar nº 112/2021, que dispõe sobre a criação do cargo de Auditor Fiscal do Município de Caruaru, institui a Remuneração, e dá outras providências, de autoria do Poder Executivo.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica perante as leis de regência. Ademais, considera o fato do projeto de lei modernizar a legislação atual do município.

O Poder Executivo justifica que: *“A pretensão normativa se sustenta na criação de 04 (quatro) cargos efetivos (providos por meio de concurso público) de auditor fiscal, com as definições gerais sobre atribuições da carreira, vencimentos, prerrogativas, proibições e vedações. Com a medida em questão, será assegurado um ganho de qualidade no serviço público municipal de uma forma geral, na medida em que a Secretaria Municipal da Fazenda ficará dotada melhores condições para estimular a arrecadação do Município de Caruaru.”.*

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, **escrito ou oral**, por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores(as) que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos(as) representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, 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, em sua função de assessoramento, nos seguintes termos:

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)

Assessorar é prestar assistência profissional, ou seja, acompanhar/aconselhar os atos, garantindo-lhes a devida legalidade. O ato das comissões que exigem acompanhamento, como garantia da devida legalidade, está previsto no Art. 149 do R.I:

Art. 149 – **O parecer será oferecido sempre por escrito** e conterá um relatório com a exposição da matéria em exame, **a manifestação do relator** sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da proposição, ou sobre a necessidade de serem oferecidas emendas.

Parágrafo único – Concluindo o parecer pela necessidade da apresentação de substitutivo à proposição, ou de emenda a qualquer de seus dispositivos, cabe ao relator sugerir a redação do texto.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, 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.

E 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 conselho**, 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. **ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.**

O projeto de lei Complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, 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 a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local ou suplementar a legislação, Federal e Estadual, no que couber. *In caso*, tratar sobre quadro efetivo da estrutura do executivo local é claramente uma competência do ente municipal, nos termos do Art. 30, inciso I da CRFB/88.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

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.

(...)

§ 3º - **Por maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre: a) as leis complementares referidas no parágrafo único, do artigo 35 da Lei Orgânica do Município;

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

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 municipal¹.

5. DO MÉRITO

¹ **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.

O projeto em tela propõe a criação de 04 (quatro) cargos de Auditor Fiscal para o Município de Caruaru. O cargo de Auditor Fiscal possui suas atribuições previstas no projeto, que entre outras, incluem:

Art. 4 São atribuições privativas do cargo de Auditor Fiscal Municipal, dotado de poder de polícia administrativa, executar a política de fiscalização e auditoria de tributos de competência municipal, visando o cumprimento da legislação pertinente, competindo-lhe, especificamente:

I - exercer ou executar ação fiscal relativa aos tributos de competência do Município, junto a contribuintes e demais pessoas físicas ou jurídicas envolvidas na relação jurídico-tributária, promovendo as diligências necessárias;

II - realizar o exame da escrituração, livros e documentos fiscais e contábeis, demonstrações contábeis e financeiras, confeccionados e/ou declarados por quaisquer meios, além de ações que visem coibir a evasão ou fraude no pagamento de tributos e demais receitas municipais;

III - lavrar termos, intimações, notificações, autos de apreensão, autos de infração em conformidade à legislação;

IV - constituir quaisquer espécies de crédito tributário, mediante o respectivo lançamento, inclusive por emissão eletrônica, compreendendo todos os levantamentos e dados necessários para sua efetivação na forma da lei;

V - exercer a fiscalização repressiva, com imposição das multas devidas;

VI - proceder à apreensão, mediante lavratura de termo próprio, de bens, livros, papéis e documentos, em qualquer meio de armazenamento, inclusive digital ou eletrônico, necessários ao exame fiscal;

VII - requisitar e examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso;

VIII - proceder à verificação das dependências dos estabelecimentos de contribuintes e demais pessoas vinculadas à situação que constitua fato gerador de tributos;

IX - determinar a abertura de móveis, lacrá-los ou removê-los, em caso de negativa, até que, mediante colaboração policial ou por via judicial, seja cumprida a ordem;

X - proceder ao arbitramento do montante das operações realizadas pelo sujeito passivo da obrigação tributária, nos casos e nas formas previstos em lei;

XI - encaminhar ao titular da Secretaria Municipal da Fazenda as intimações a serem enviadas aos contribuintes e outras pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público a fim de prestarem informações e esclarecimentos devidos ao Fisco por força de lei, no que concerne à apuração e constituição de quaisquer créditos tributários;

XII - executar auditoria nos agentes arrecadadores do Município e nos serviços de registros públicos, cartórios e notariais, no âmbito das competências da Administração Tributária; XIII - proceder à estimativa fiscal de bens, para fins de recolhimento de tributos;

XIV - elaborar laudos técnicos tributários ou fiscais;

XV - promover o acompanhamento da distribuição prescrita em lei, de receitas tributárias federal e estadual, coletando, analisando e processando dados relativos à participação do Município no produto da arrecadação dessas receitas;

XVI - atuar, quando designado:

a) em primeira instância administrativa, no julgamento de processos tributários;

b) em segunda instância administrativa, na qualidade de membro julgador.

XVII - o exercício das seguintes atividades vinculadas à correição

- * monitoramento das atividades da Administração Tributária, inclusive junto a terceiros objetivando rever os trabalhos por estes realizados ou por seus agentes, suprindo as lacunas ou apurando irregularidades;

b) requisição, a qualquer autoridade, certidões, diligências, exames, pareceres técnicos e informações indispensáveis ao bom desempenho de sua função.



No tocante a criação de cargos públicos, a Constituição Federal revela e exige preferência pelo concurso público de provas ou de provas e títulos, isto para a manutenção da isonomia e escolha do melhor candidato, eis a redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - **a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei**, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Tendo escolhido e proposto a melhor forma de investidura em cargo público, compete também abordar a correta indicação da iniciativa e formalidade legal para apresentação do projeto. Como resta sabido, criação de cargos públicos é matéria privativa e exige forma específica para sua apresentação, eis os textos legais que corroboram tais argumentos:

Disposição constitucional pernambucana sobre a iniciativa:

Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. (Redação alterada pelo art. 1º da [Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.](#))

§ 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;

Disposto na Lei Orgânica que acompanha a CEPE:

Art. 36 - São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:



I - **criação, transformação ou extinção de cargos**, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

Determinação do R.I:

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

II – **criem, transformem ou extingam cargos**, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo

Portanto, é indubitável que o projeto cumpre o disposto normativo supracitado, visto que de iniciativa da Chefe do Executivo local. Quanto a formalidade de apresentação também restaram cumpridos os requisitos, sendo o meio apresentado e correto a Lei Complementar, *verbis ad verbum*:

Previsão Constitucional:

Art. 18. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. São **leis complementares** as que disponham sobre normas gerais referentes à:

(...)

V - **servidores públicos do Estado**; (Redação alterada pelo art. 1º da [Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1999](#).)

Disposto em 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:

(...)

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e **dos planos de carreira**.

Assim, atendidos os critérios de competência, iniciativa e formalidade.



Continuando com a análise da proposição, cumpre a Consultoria Jurídica Legislativa informar do conteúdo da proposição, observando, sobremaneira, a legalidade dos atos das comissões permanentes, notadamente suas respectivas pertinências temáticas:

O capítulo I, que possui dois artigos, cria o cargo de Auditor Fiscal, as vagas previstas e a estrutura remuneratória, atendendo ao disposto nas normas de regência.

O capítulo II trata do exercício do cargo, sendo composto por 18 (dezoito) artigos de lei. As normas tratadas neste capítulo partem das atribuições, das vedações, dos requisitos do cargo, da possibilidade de convênio com outros entes federativos e demais normas do cargo em si, inclusive situações de suspeição.

Já o capítulo III trata da remuneração do cargo, sendo composto por 3 (três) artigos. Os temas balizados revelam o vencimento base, bem como os critérios para a GPF – Gratificação de Produtividade Fiscal.

Por fim, o capítulo IV trata das disposições finais, sendo composto por 10 (dez) artigos. Assuntos como hierarquia, apresentação de relatórios, representação e limites constitucionais estão dispostos em tais artigos.

Ao fim, o projeto não possui vícios de constitucionalidade ou de legalidade, atendendo as normas e princípios aplicáveis à questão da criação de cargos públicos.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES.

Não foram oferecidas emendas parlamentares. A Consultoria Jurídica Legislativa também não observou a necessidade destas.



7. DA METODOLOGIA E MEMÓRIA DE CÁLCULO

Como trata de aumento do gasto público em um programa permanente, o projeto vem acompanhado de memória de cálculo e estimativa do impacto orçamentário-financeiro. Em análise minuciosa, **restou observado o cumprimento das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal** (LC 101/00).

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo, opina – **de modo não vinculante** - pela **Legalidade** do projeto de Lei Complementar nº 112 de 2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 20 de Dezembro de 2021.

Anderson Mélo

OAB-PE 33.933

[Analista Legislativo – Esp. Direito] Mat. 740-1

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto
Consultor Jurídico Geral