

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 07-A/2025

PROTOCOLO: 6/2025

DATA ENTRADA: 02 de janeiro

PROJETO DE LEI: 10.016 de 2025

AUTORIA: Poder Executivo

EMENTA: Dispõe sobre alteração da Lei Municipal nº 6.887, de 17 de junho de 2022, que alterou a Lei nº 5.547, de 04 de dezembro de 2015, para redefinir a Administração do CARUARUPREV, cria cargos e atribuições e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre projeto de lei que dispõe sobre alteração da Lei Municipal nº 6.887, de 17 de junho de 2022, que alterou a Lei nº 5.547, de 04 de dezembro de 2015, para redefinir a Administração do CARUARUPREV, cria cargos e atribuições e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por oito artigos, todos devidamente formulados pelo Poder Executivo.

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 Lei, cuja justificativa é a seguinte:

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 05/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhoras Vereadoras.

Encaminho para apreciação de Vossas Excelências, o presente Projeto de Lei que *“Dispõe sobre a estrutura organizacional e administrativa do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais - CARUARUPREV e dá outras providências”*.

A proposta de lei em questão prevê a criação de novo cargo comissionado necessário para aprimorar a gestão da política urbana em nosso município. Esta proposta visa fortalecer a capacidade do CARUARUPREV em atender às crescentes demandas por políticas previdenciárias, com foco na eficiência, acessibilidade e sustentabilidade no nosso sistema de previdência próprio do município.

A criação desses novos cargos será compensada pela redução das despesas com contratos temporários atualmente em vigor no município, o que garantirá o equilíbrio orçamentário-financeiro.

De mais a mais, é imprescindível mencionar que a atual gestão, preocupada com a qualidade dos serviços prestados, desde o ano de 2022 iniciou a organização para o concurso público que se realizou em 2023. Assim, na administração atual já existem 1.100 (mil e cem) servidores nomeados após aprovação do concurso.

Ainda sobre o assunto, essa gestão já promoveu concurso público e dentro do cronograma irá realizar um novo concurso, de maneira que teremos em futuro próximo um quadro de servidores efetivos ainda maior neste Instituto de Previdência.

Acreditamos que essa reestruturação é essencial para o desenvolvimento de Caruaru e para garantir uma gestão mais eficiente e estratégica dos recursos que garantem as aposentadorias e pensões dos servidores municipais. Contamos com o apoio desta Casa para a aprovação deste projeto, que visa promover um futuro mais organizado e seguro para todos os cidadãos de nossa cidade.

Cumprindo a exigência legal dos artigos 16 e 17 da LC 101/00, segue em anexo a estimativa de impacto orçamentário e financeiro e declaração de ordenador de despesas.

Aproveito o ensejo para renovar votos de consideração e apreço.

RODRIGO ANSELMO
PINHEIRO DOS
SANTOS:039574724
40

Assinado de forma digital
por RODRIGO ANSELMO
PINHEIRO DOS
SANTOS:03957472440
Dados: 2025.01.02
09:35:45 -03'00'

Rodrigo Pinheiro
Prefeito

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 dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o **a uma ou mais comissões para receber parecer**, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

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 pelo Chefe Poder Executivo, 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 Poder Executivo Municipal 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

O tema em estudo é a criação, por parte do Poder Público Municipal, de cargos na estrutura interna do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Caruaru – CARUARUPREV.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se correta a competência deste Município em legislar sobre o tema, tendo em vista a clara presença do interesse local. Diz a Carta Magna:

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 e a suplementação da legislação federal. Demonstra, assim, compromisso com a valorização do servidor público e com os princípios constitucionais da administração pública.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do município iniciativas que versem sobre os servidores públicos e sua aposentadoria. Tal competência está disposta no Art. 19, §1º, inciso IV, da CEPE, bem como no Art. 36 da LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

Art. 19 (...)



§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

IV - **servidores públicos do Estado**, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994).

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

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

(...)

II - **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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

III – **disponham sobre servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Ademais, a legalidade e constitucionalidade de projetos de lei com objeto similar já foram anteriormente atestadas pela Consultoria Jurídica Legislativa, conforme o parecer 181-A/2023 referente ao Projeto de Lei nº 9.787/2023, reforçando a regularidade da presente proposição e sua consonância com os princípios da separação dos poderes e demais princípios constitucionais aplicáveis.

“Ao fim, vale ressaltar que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger as prioridades e decidir a executar as atividades governamentais, bem como dispor sobre seus servidores.”

Portanto, a iniciativa em questão encontra-se em plena conformidade com a legislação vigente, respeitando a separação de poderes e os demais princípios constitucionais aplicáveis, o que denota a sua legalidade e constitucionalidade.

7. DA CRIAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO.

A criação de cargos em comissão é legal quando se destina a preencher funções de **direção, chefia e assessoramento** que exijam relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor. Esses cargos devem ser criados **por lei, com definição clara de suas atribuições**

e requisitos, e a nomeação deve levar em conta a qualificação técnica do servidor, eis o que diz a CF/88:

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:

(...)

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;**

Acerca do cargo a ser criado, é possível verificá-lo a partir dos seguintes trechos extraídos do projeto de lei:

CONSULTOR TÉCNICO 2	CCCA-27	R\$ 7.000,00	1
---------------------	---------	--------------	---

Segue suas atribuições:

CARGO: CONSULTOR TÉCNICO 2
SÍMBOLO: CCCA-27

I - apoiar o Presidente na resolução de problemas de natureza técnica ou gerencial, realizando as seguintes ações:

- a) levantamento de dados e informações sobre as necessidades e desafios da administração pública municipal;
- b) identificação e análise preliminar de problemas e oportunidades;
- c) colaboração na proposição de soluções e no desenvolvimento de estratégias para a resolução de problemas;
- d) apoio na execução, acompanhamento e ajustes de projetos, conforme as orientações do Presidente;
- e) participação na avaliação de projetos, sugerindo melhorias para garantir a continuidade ou aprimoramento das ações implementadas.

II - prestar suporte técnico às Secretarias e órgãos da administração municipal no uso de ferramentas e modelos de planejamento, monitoramento e gestão, com ênfase no apoio diário e na aplicação prática desses recursos;

III - auxiliar o Presidente na montagem e condução de reuniões estruturadas de trabalho;

IV - apoiar os Secretários Municipais e os dirigentes da administração indireta no monitoramento e acompanhamento da execução dos planos, garantindo que as atividades sejam realizadas de acordo com o cronograma e os objetivos estabelecidos;

V - elaborar relatórios de análise, críticas e sugestões para garantir a efetividade, eficácia e eficiência da gestão municipal;

VI - executar outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente, visando garantir a continuidade e a efetividade das ações técnicas e gerenciais da gestão municipal.

A criação e o provimento de cargos em comissão devem respeitar os princípios da Administração Pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e os limites estabelecidos pela Constituição Federal e leis específicas, como a Lei 6.123/68, a fim de evitar abusos e o uso para fins político-partidários

Sendo assim, além de inexistir óbices legais para a aprovação desta proposição, sua apresentação decorre de imposição legal em virtude das normas acima reproduzidas.

8. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

A proposição acaba por se referir diretamente à despesa de caráter continuado ao criar cargos em comissão no CARUARUPREV. Desta forma, considerando que a proposição gera despesa de caráter continuado, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu Art. 17 c/c Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, elenca os seguintes requisitos necessários para a validade da despesa:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser **instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.** (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

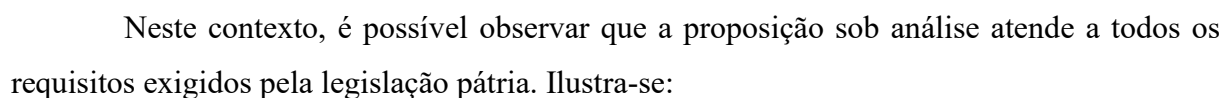
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas** no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

[...]

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, **conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.** (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.



10

ATENDIMENTO AO LIMITE DE GASTO COM PESSOAL		ANEXO III ATENDIMENTO AO LIMITE DE GASTO COM PESSOAL	Folha 3 / 4 Fls. Processo
	1. ATENDIMENTO AO LIMITE DE GASTO COM PESSOAL Após análise da nova ação governamental, conforme os fundamentos apresentados, ☒ Poderá ser realizada a correspondente despesa criada/aumentada com impacto no gasto com pessoal, pois não viola os limites estabelecidos nos arts. 19 a 22 e inciso II, do §1º, do art. 59 da LRF. ☐ Não poderá ser realizada a correspondente despesa criada/aumentada com impacto no gasto com pessoal, pois viola os limites estabelecidos nos arts. 19 a 22 e inciso II, do §1º, do art. 59 da LRF. ☐ Não se aplica à estimativa em análise, visto que a despesa criada/aumentada não interfere em gasto com pessoal. Assinatura digital do ordenador de despesas		
DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS		ANEXO IV DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS (Art. 16, II da LRF)	Folha 4 / 4 Fls. Processo
	DECLARAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS Declaro, para os fins dispostos no inciso II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que o aumento de despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual – LOA e é compatível com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Assinatura digital do ordenador de despesas		

Desta forma, resta finalizado o presente ponto.

9. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa entende pela necessidade de **emenda redacional** aos Arts. 5º e 7º a ser apresentada pelo relator, substituindo-os para a numeração correta, qual seja, Arts. 7º e 8º.

10. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria qualificada nos termos do art.115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 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;

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.

11. CONCLUSÃO

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade, com emenda redacional**, do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos constitucionais do interesse local a ser tutelado, bem como todo arcabouço jurídico em vigor na República.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 07 de Janeiro de 2024.

Dr. ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
Supervisor de Consultoria e Legislativo
Digital

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.



**ANTÔNIO AUGUSTO VILELA
DUARTE**
Estagiário de Direito - CJL