

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER:81-A /2025.

PROTOCOLO: 2966/2025.

DATA ENTRADA: 12 de junho de 2025.

PROJETO DE LEI : 10.160 de 2025.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA:Altera dispositivos da Lei nº 6.981, de 09 de fevereiro de 2023 e dá nova redação.

CONCLUSÃO: **Favorável.**

1. RELATÓRIO.

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre projeto de alteração dos dispositivos da Lei nº 6.981, de 09 de fevereiro de 2023 e dá nova redação.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por dois 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:



CARUARU
PREFEITURA

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 036/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores Vereadores,

Encaminho à elevada apreciação de Vossas Excelências o presente Projeto de Lei que
“Altera dispositivos da Lei nº 6.981, de 09 de fevereiro de 2023, e dá nova redação”.

A presente proposição visa atualizar a redação do artigo 5º da Lei Municipal nº
6.981/2023, a fim de garantir maior clareza normativa quanto à natureza e às condições de
concessão das cotas de jornada extra no âmbito do Programa de Jornada Extra de Prevenção à
Violência – PJEPV.

A modificação proposta tem como objetivo reafirmar os princípios da voluntariedade,
da legalidade dos intervalos de descanso e do interesse público como pressupostos essenciais
para a efetivação das jornadas suplementares dos servidores abrangidos pela referida
legislação.

Contando com o apoio dos nobres Vereadores e Vereadoras, renovo protestos de
elevada consideração e respeito, ao tempo em que solicito a aprovação da matéria ora
apresentada.

RODRIGO
ANSELMO
PINHEIRO DOS
SANTOS:03957
472440

Assinado de forma
digital por RODRIGO
ANSELMO PINHEIRO
DOS
SANTOS:03957472440
Dados: 2025.06.12
10:39:21 -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 ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. TÉCNICA LEGISLATIVA.

O projeto de 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 chefe do poder executivo foi protocolada na forma de Projeto de Lei. 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. 122 – A Câmara Municipal pronuncia-se sobre:

I – projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;

- II – pareceres das Comissões Permanentes e Especiais;
- III – projetos de resolução e de decreto legislativo de autoria da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais;
- IV – requerimentos;
- V – emendas;
- VI – projetos de lei de iniciativa popular;
- VII – indicações.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei**, conforme definido no inciso I do Art. 122 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 refere-se à alteração da Lei Municipal nº 6.981, de 9 de fevereiro de 2023, com o objetivo de promover a atualização normativa do Programa de Jornada Extra de Prevenção à Violência (PJEPV), garantindo maior clareza quanto à natureza e às condições de concessão das cotas de jornada extra aos servidores da Guarda Municipal.

A proposta contempla a reafirmação de princípios como a voluntariedade do servidor, a legalidade dos intervalos de descanso e o atendimento ao interesse público, além da atualização dos valores pagos a título de jornada suplementar.

À luz da Constituição Federal, constata-se a competência do Município para legislar sobre a matéria, conforme previsto no art. 30, incisos I e II, que conferem aos entes municipais a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Especificamente no que tange à organização da administração pública local e à regulamentação da atuação da Guarda Municipal, o projeto também encontra respaldo no art. 144, §8º, da Constituição, que autoriza os municípios a instituírem Guardas Municipais para proteção de bens, serviços e instalações, o que abrange ações de prevenção à violência e manutenção da ordem pública.

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)

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

[...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

Dessa forma, a proposta apresentada no Projeto de Lei está inserida no espaço normativo próprio do Município de Caruaru, respeitando os princípios constitucionais da legalidade, da eficiência administrativa e da valorização funcional dos servidores públicos, não havendo usurpação de competência da União ou de outros entes federativos.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA.

6.1 - Da Iniciativa Legislativa.

O projeto em questão, ao propor alterações na Lei Municipal nº 6.981, de 9 de fevereiro de 2023, com o objetivo de atualizar e regulamentar com maior precisão a concessão das cotas de jornada extra no âmbito do Programa de Jornada Extra de Prevenção à Violência (PJEPV), está em plena consonância com as prerrogativas constitucionais e orgânicas do Poder Executivo Municipal. A iniciativa trata da organização administrativa interna, da gestão de pessoal e da remuneração suplementar dos servidores da Guarda Municipal, inserindo-se no campo da administração pública local.

A proposta, ao tratar de matéria relacionada à estrutura funcional do serviço público e à execução de atividades extraordinárias de segurança urbana, é de iniciativa exclusiva do Prefeito, conforme previsto na Lei Orgânica do Município de Caruaru, especialmente no seu **art. 36, inciso V**, que estabelece como de iniciativa privativa do Poder Executivo os projetos que versem sobre criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, bem como sobre regime jurídico e remuneração dos servidores.

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

[...]

V - **fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal**.

A jurisprudência do **Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE)**, em decisão referente à Guarda Municipal do Crato, consolidou entendimento de que o adicional de periculosidade deve ser calculado sobre o vencimento base do servidor, e não sobre o salário mínimo, em estrita observância à **Súmula Vinculante nº 4 do STF**. A decisão destaca:

Ementa APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. NÃO ACOLHIDA. GUARDA MUNICIPAL. ADICIONAL DE PERICULOSIDADE. PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL. ATRIBUIÇÕES EQUIPARADAS ÀS DE GUARDA DE SEGURANÇA. POSSIBILIDADE. PERCENTUAL INCIDENTE SOBRE O VENCIMENTO BASE E NÃO SOBRE O SALÁRIO MÍNIMO - SÚMULA VINCULANTE Nº 04/STF. APELAÇÃO IMPROVIDA.

1. Inicialmente, deve-se analisar a preliminar de ilegitimidade passiva, a qual não merece acolhida, porque, a bem da instrumentalidade das formas, a pessoa jurídica de direito público veio a Juízo e apresentou contestação, efetuando defesas de mérito, sanando, assim, qualquer vício existente. Ademais, cumpre salientar que o autor, ora apelado, não acostou no polo passivo a pessoa física do prefeito, mas sim o Município de Viçosa do Ceará através de seu representante, pautando-se, para tanto, pelo artigo 12 do CPC, o que não gera qualquer nulidade ou vício de legitimidade. Preliminar rejeitada.

2. A Lei nº 479/2007 do Município de Viçosa do Ceará prevê a gratificação de risco de vida aos guardas municipais, logo incabível é a argumentação do apelante acerca da ausência de previsão legal para efetuar o pagamento de tal adicional.

3. Ademais, não fossem suficientes os argumentos acima exarados, ainda há previsão na Lei Federal nº 13.022, de 08 de agosto de 2014, que dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais, estabelecendo que: Art. 4º. É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município. Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais: (...) Parágrafo único. No exercício de suas competências, a guarda municipal poderá colaborar ou atuar conjuntamente com órgãos de segurança pública da União, dos Estados e do Distrito Federal ou de congêneres de Municípios vizinhos e, nas hipóteses previstas nos incisos XIII e XIV deste artigo, diante do comparecimento de órgão descrito nos incisos do caput do art. 144 da Constituição Federal, deverá a guarda municipal prestar todo o apoio à continuidade do

atendimento. 3. Dessa maneira, não há qualquer reforma a se fazer na sentença vergastada quanto à equiparação das atribuições do Guarda Municipal e do Guarda de Segurança Municipal, sendo, portanto, devido o adicional de periculosidade previsto expressamente nas Leis Municipais nº 341/99, 359/01 e 371/01.

4. O percentual do benefício legalmente previsto deve incidir sobre o vencimento base do servidor e não sobre o salário mínimo, em observância ao conteúdo do enunciado da Súmula Vinculante nº 04 do STF, verbis: Salvo os casos previstos na Constituição, o salário mínimo não pode ser usado como indexador de base de cálculo de vantagem de servidor público ou de empregado, nem ser substituído por decisão judicial.

5. Apelação conhecida, porém improvida. Sentença mantida. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de apelação cível nº XXXXX-34.2013.8.06.0182, em que figuram as partes acima indicadas, acordam os Desembargadores integrantes da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por votação unânime, em conhecer do recurso interposto, mas para negar-lhe provimento, nos termos do voto do eminente relator. Fortaleza, 03 de junho de 2015 FRANCISCO BARBOSA FILHO Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MENDES FORTE Relator

Diante do exposto, verifica-se que o projeto de lei que propõe alterações na Lei Municipal nº 6.981/2023 está plenamente respaldado na competência legislativa atribuída ao Poder Executivo Municipal. A iniciativa legislativa, por tratar da organização administrativa, gestão de pessoal e remuneração suplementar dos servidores da Guarda Municipal, encontra amparo no artigo 36, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, além de respeitar os preceitos constitucionais e os princípios da responsabilidade fiscal.

6.2 - Da Responsabilidade Fiscal.

O Projeto de Lei tem por objeto um aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. Para que isso seja legalmente válido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), em seus artigos 16 e 17, exige o cumprimento de certos requisitos. A documentação anexada ao projeto busca atender a essas exigências:

- **Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro:** O "Anexo I - Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro" foi apresentado, detalhando o impacto para o

exercício corrente (2025) e para os dois seguintes (2026 e 2027).

- **Impacto Previsto para 2025:** R\$ 233.720,95.
- **Impacto Previsto para 2026:** R\$ 400.664,49.
- **Impacto Previsto para 2027:** R\$ 400.664,49.
- O documento informa que, como a despesa ultrapassa o exercício de 2025, ela deverá ser incluída nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) dos anos seguintes.
- **Declaração do Ordenador de Despesa:** Foi incluída a "Anexo VI - Declaração do Ordenador de Despesas". Neste documento, o ordenador declara que o aumento da 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".
- **Demonstração da Fonte de Custeio:** O "Anexo I" indica como a nova despesa será compensada.
 - A fonte de recurso indicada é a de "Recursos Próprios" do município.
 - A compensação dos efeitos financeiros se dará por meio de "aumento da receita".

Com base nos documentos apresentados, os requisitos formais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o aumento de despesa com pessoal foram cumpridos no encaminhamento do Projeto de Lei.

7. QUADRO COMPARATIVO.

O Projeto de Lei nº 10.160, assinado pelo Prefeito de Caruaru, Rodrigo Pinheiro, encaminhado à Câmara Municipal, alterando a Lei Municipal nº 6.981, corrigindo os valores do Programa de Jornada Extra de Prevenção à Violência (PJEPV) para os servidores da Guarda Municipal.

As principais finalidades da alteração são:

- **Atualizar a Tabela de Valores:** A tabela de valores das horas extras não era reajustada desde sua criação em 2023. A proposta visa garantir uma remuneração mais justa e adequada aos profissionais da Guarda Municipal, refletindo a importância do serviço e mantendo a atratividade do programa.
- **Aumentar a Clareza da Lei:** A nova redação do Artigo 5º busca reafirmar que a participação dos servidores no programa é voluntária, deve respeitar os intervalos legais de descanso e atender ao interesse público.
- **Expandir as Opções de Turno:** O projeto amplia as opções de turnos suplementares. Enquanto a lei original previa apenas cotas para turnos de 8 horas, a proposta inclui valores para turnos de 8, 12 e 24 horas.

Quadro Comparativo: Lei Atual vs. Proposta

A seguir, um comparativo entre a redação atual da Lei nº 6.981/2023 e as alterações propostas no novo Projeto de Lei.

Comparativo do Artigo 5º

Redação Atual (Lei nº 6.981/2023)	Redação Proposta (PL 10.160)
Art. 5º A remuneração do PJEPV não poderá exceder o valor relativo a um mês de vencimento e será atribuída ao funcionário pela realização de trabalhos suplementares à jornada de trabalho administrativo e operacional, em obediência ao disposto na presente lei.	Art. 5º O valor correspondente à cota do Programa de Jornada Extra de Prevenção à Violência será atribuído ao servidor pela realização de trabalhos suplementares à jornada administrativa e operacional, em obediência ao disposto nesta Lei. Parágrafo único. As cotas de jornada extra respeitarão o interesse público, a voluntariedade do servidor e a preservação de intervalos mínimos e legais de descanso.

Comparativo da Tabela de Valores (Anexo Único)

Anexo Único Atual (Lei nº 6.981/2023)	Anexo Único Proposto (PL 10.160)
Inspetores I, II e III: • Turno de 8h: R\$ 295,00	Inspetores I, II e III: Turno de 8h: R\$ 295,00 • Turno de 12h: R\$ 442,50 • Turno de 24h: R\$ 885,00
Subinspetores I, II, III: • Turno de 8h: R\$ 225,00	Subinspetores I, II e II (sic): • Turno de 8h: R\$ 225,00 • Turno de 12h: R\$ 337,50 • Turno de 24h: R\$ 675,00
Guardas I, II e III: • Turno de 8h: R\$ 180,00	Guardas I, II e III: • Turno de 8h: R\$ 180,00 • Turno de 12h: R\$ 270,00 • Turno de 24h: R\$ 540,00

8. EMENDAS.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa não **observa a necessidade de emenda**.

9. QUÓRUM DE APROVAÇÃO

Por este parecer se tratar de peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, caso entenda por aprovar a proposição, com a presença de maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

Regimento Interno

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:

(...)

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 municipal².

10. PRECEDENTES

- Parecer nº 86 de 2025;
- Projeto de Lei nº 10072 de 2025;

- Projeto de Lei nº 9961 de 2024
- Parecer nº 410 de 2024

11. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo³**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Em assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** 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, 16 de junho de 2025



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

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA
Estagiária de Direito

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