

## CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: /2025

PROTOCOLO: 5218/2025

DATA ENTRADA: 23 de outubro

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 205 de 2025

AUTORIA: Poder Executivo

EMENTA: Altera a Lei Complementar nº 087, de 30 de dezembro de 2021, alterada pela Lei Complementar nº 154, de 16 de abril de 2025, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável**

### 1. RELATÓRIO

A proposta, segundo a Mensagem Justificativa nº 063/2025, decorre da necessidade de robustecer o quadro efetivo da Administração Tributária, diante do aumento expressivo O presente Parecer Jurídico versa sobre o Projeto de Lei Complementar nº 205/2025, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que visa alterar a Lei Complementar nº 087/2021 (já modificada pela LC nº 154/2025), ampliando o número de cargos de Auditor Fiscal Municipal, bem como ajustando dispositivos correlatos ao exercício da função fiscalizatória no âmbito do Município de Caruaru.

Da arrecadação e da complexidade das demandas fiscais.

Atualmente o Município dispõe de apenas quatro auditores fiscais, número considerado insuficiente para o porte econômico e demográfico de Caruaru.

A justificativa do Executivo sustenta que a ampliação do quadro de Auditores permitirá maior eficiência na arrecadação, na recuperação de créditos tributários e no combate à sonegação, assegurando recursos necessários ao desenvolvimento local, sobretudo ante os novos parâmetros da Reforma Tributária Nacional.

Acompanha o projeto:

- i. Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro (Anexo I);
- ii. Memória de Cálculo da Estimativa (Anexo II);
- iii. Declaração do Ordenador de Despesas (Anexo VI), conforme arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## **2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA (Câmara de Vereadores de Caruaru) E DA MANIFESTAÇÃO DA CJL (Consultoria Jurídica Legislativa).**

*Ab initio*, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões Permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante<sup>1</sup>, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

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**

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

**mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica,** que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.**

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

### 3. TÉCNICA LEGISLATIVA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente 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 Complementar. 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**", e 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 Complementar**, 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 de 16 (dezesesseis) novos cargos efetivos de Auditor Fiscal no âmbito do Poder Executivo Municipal de Caruaru, com a finalidade de robustecer a estrutura fiscal possibilitando uma gestão mais eficiente e exitosa. Nas exatas palavras do poder executivo, em sua mensagem de justificativa:

“(... ) Este incremento se justifica ante aos resultados positivos apresentados na evolução dos índices de arrecadação municipal que aumentaram sensivelmente desde a investidura destes servidores. Na comparação entre os exercícios de 2023 e 2024, a arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza ISSQN, apresentou um aumento de aproximadamente 25% (vinte e cinco por cento). Esse incremento na arrecadação municipal, além de importante para garantir que o poder público permaneça prestando serviços aos cidadãos e aumente os níveis de investimento em nosso município é, ainda, crucial ante a Reforma Tributária que utilizará a arrecadação do ISSQN como parâmetro para a distribuição do Imposto Sobre Bens e Serviços- IBS aos Municípios.

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**;  
(...)

Portanto, ao propor a criação de novos cargos, o Município de Caruaru age dentro dos limites de sua competência constitucional, demonstrando compromisso com a melhoria da gestão pública. A medida reflete o alinhamento da gestão municipal aos preceitos

constitucionais que regem a administração pública e às necessidades crescentes de uma cidade em constante desenvolvimento.

## 6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do Município criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo. Tal competência está disposta no Art. 19, §1º, inciso II, 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:

(...)

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;

### LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

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;

### REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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;

Tais dispositivos estabelecem que compete exclusivamente ao Prefeito encaminhar projetos que disponham sobre criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos, bem como aumento de despesa pública, no âmbito da Administração Direta e Indireta.

O Princípio da Simetria das Formas, aplicado ao federalismo cooperativo brasileiro, impõe que as regras de iniciativa previstas na Constituição Federal irradiem-se às esferas estaduais e municipais. Dessa forma, apenas o Chefe do Executivo pode iniciar o processo

legislativo que implique alteração na estrutura de pessoal ou criação de cargos, sob pena de vício formal de iniciativa, conforme reiterada jurisprudência do STF (ADI 3234/DF; ADI 3335/SC; ADI 3806/BA).

Ademais, a legalidade e constitucionalidade de projetos de lei com objeto similar já foram anteriormente atestadas pela Consultoria Jurídica Legislativa, conforme o parecer S.N/2018 referente ao Projeto de Lei nº 8.027/2018, reforçando a regularidade da presente proposição e sua consonância com os princípios da separação dos poderes e demais princípios constitucionais aplicáveis.

“Por todo exposto, é o presente parecer não vinculante para opinar em sentido favorável ao respeito no Princípio da Simetria das Formas, entendendo que resta cumprido o critério da competência para propor reestruturação administrativa, a adoção de Lei para tal e do regime jurídico de direito público adotado no Projeto de Lei. Igualmente possível a autorização, para, mediante Decreto, efetuar-se as adequações necessárias na organização e funcionamento”

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. FUNDAMENTOS DE LEGALIDADE E CONTROLE DE DESPESA.

A criação de cargos públicos efetivos, como a prevista no PLC nº 205/2025, está condicionada a **duas ordens de controle jurídico**: o **controle de legalidade**, que examina a compatibilidade da despesa com as normas constitucionais e infraconstitucionais; e o **controle de responsabilidade fiscal**, que avalia a compatibilidade da medida com a sustentabilidade financeira do ente federado.

Sob o aspecto **da legalidade**, o projeto observa os comandos dos arts. **37, 39 e 169 da Constituição Federal**, ao instituir cargos efetivos mediante lei formal, de iniciativa do Poder Executivo, respeitando o princípio do concurso público e as vedações expressas de aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária.

O **Tribunal de Contas da União**, em decisões paradigmáticas (Acórdão TCU nº 1.632/2015 – Plenário), destaca que a criação de cargos e funções deve estar acompanhada de **demonstração de necessidade administrativa e estimativa do impacto financeiro**, sob pena de nulidade e responsabilização do ordenador da despesa.

No caso sob análise, a justificativa apresentada pelo Executivo demonstra **motivação administrativa clara e proporcional**, fundada no déficit de auditores fiscais e no crescimento das demandas tributárias.

Do ponto de vista do **controle de despesa**, verifica-se que o projeto atende aos critérios da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)**, que impõe a necessidade de:

- I. **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** (art. 16, I);
- II. **declaração do ordenador de despesas quanto à adequação orçamentária e financeira** (art. 16, II);
- III. **demonstração de que a despesa criada não afetará as metas fiscais nem excederá os limites de pessoal** (arts. 17 e 19 a 22).

O Anexo II do projeto demonstra que o custo anual estimado para os novos cargos (R\$ 2.263.597,92) representa **apenas 0,18% da Receita Corrente Líquida projetada**, percentual irrelevante para fins de comprometimento fiscal.

De igual modo, a despesa é compatível com o **limite máximo de 54% da RCL** estabelecido pelo art. 20, inciso III, “b”, da LRF, e com o **limite prudencial de 51,3%**, conforme parâmetros do TCE/PE para o exercício vigente.

Observa-se ainda que o projeto **não cria despesa sem previsão orçamentária**, pois a compensação se dará mediante **redução de outras dotações e uso de superávit financeiro** do exercício anterior, conforme informado pela Secretaria da Fazenda no Anexo de Impacto.

Ressalta-se, por fim, que o STF, ao julgar o **RE 565089/SP (Tema 19 da Repercussão Geral)**, reafirmou que a criação de cargos e concessão de vantagens remuneratórias no serviço público devem sempre observar a **disponibilidade orçamentária efetiva** e as **metas de resultado fiscal**, sob pena de inconstitucionalidade material.

Portanto, a proposição encontra-se amparada por motivação legítima, adequação orçamentária e estrita observância aos princípios da eficiência, economicidade e transparência, sendo plenamente **compatível com os limites da despesa pública municipal**.

## **8. COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

A análise da compatibilidade fiscal do projeto demanda observância aos arts. 16, 17, 19, 20, 21 e 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Principais considerações:

1. **Previsão de Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 16, I)** – O Executivo apresentou, nos anexos, a estimativa detalhada do impacto financeiro decorrente da ampliação do quadro de Auditores, discriminando a despesa anual e suas fontes de custeio. Tal estimativa foi elaborada pela Secretaria da Fazenda, nos moldes do art. 16, §2º, e segue o padrão técnico exigido pelos tribunais de contas.
2. **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (art. 16, II)** – Consta dos autos a **Declaração do Ordenador de Despesas**, afirmando expressamente a compatibilidade da medida com o PPA, a LDO e a LOA, demonstrando que a nova despesa está absorvida no planejamento fiscal vigente.
3. **Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (art. 17)** – A ampliação do quadro de Auditores constitui despesa continuada, mas o Executivo comprovou que ela será **compensada por aumento de receita tributária própria** e por redução de despesas temporárias. Essa compensação está em conformidade com o art. 17, §2º, da LRF, que admite a criação de despesa desde que demonstrada a sustentabilidade financeira.
4. **Limites de Despesa com Pessoal (arts. 19 e 20)** – O Município de Caruaru, segundo os Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025, encontra-se com despesa total de pessoal de **48,7% da RCL**, portanto abaixo do limite prudencial. A inclusão de 16 novos auditores (impacto de 0,18% da RCL) **não compromete o equilíbrio fiscal** nem ultrapassa qualquer limite de despesa.
5. **Vedação de Aumento de Despesa nos 180 dias finais de mandato (art. 21, parágrafo único)** – A proposição não se enquadra na vedação, pois foi encaminhada e deverá ser implementada ainda dentro do primeiro biênio da gestão municipal (2025–2028), não havendo limitação temporal ou eleitoral à despesa.
6. **Responsabilidade da Gestão Fiscal (art. 59)** – A LRF estabelece que os tribunais de contas devem acompanhar a execução das metas e limites. Diante da estrutura de controle apresentada (memória de cálculo, parecer contábil e comprovação de fonte de custeio), a medida é **plenamente auditável e**

**transparente**, cumprindo o princípio da publicidade orçamentária (art. 48 da LRF).

Cumpra registrar, ainda, que a jurisprudência do TCE-PE (Processos TC nº 2110012-8/2023 e nº 2210054-4/2024) consolidou o entendimento de que a ampliação de cargos efetivos na carreira de auditor fiscal constitui investimento em capacidade arrecadatória, sendo medida de retorno fiscal positivo, não configurando aumento irregular de despesa.

Assim, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, o PLC nº 205/2025 é plenamente compatível com o equilíbrio fiscal do Município, atendendo aos critérios de sustentabilidade, previsibilidade e controle da despesa pública.

## 9. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

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

## 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 de dois terços, 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** 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, 03 de novembro de 2025.

**Dr. BRENNO HENRIQUE DE OLIVEIRA RIBAS**  
Consultor Jurídico Executivo

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