

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER:

PROTOCOLO: 3905/2025.

DATA ENTRADA: 28 de agosto de 2025.

PROJETO DE LEI: 10.219 de 2025.

AUTORIA: Vereador Gil Bobinho

EMENTA: Dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 7.358 de 2025 que institui o Programa de Regularização Fiscal – PREFIS, para incluir feirantes, comerciantes, lojistas e ambulantes do Parque 18 de Maio e da feira da moda (antiga Sulanca).

CONCLUSÃO: **Desfavorável.**

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO, apresentado ao Relator das Comissões Permanentes pertinentes, sobre o Projeto de Lei Ordinária que tem como objetivo principal alterar a Lei Municipal nº 7.358/2025, que institui o Programa de Regularização Fiscal – PREFIS, com vistas à ampliação de seus beneficiários para incluir feirantes, comerciantes, lojistas e ambulantes que atuam no Parque 18 de Maio e na Feira da Moda (antiga Feira da Sulanca).

A **Lei Municipal nº 7.358/2025** foi originalmente concebida para possibilitar a regularização fiscal de contribuintes do setor educacional, especificamente as instituições de ensino regular (pré-escolar, fundamental, médio e superior), enquadradas no **subitem 8.01 da Lista de Serviços constante do Código Tributário Municipal**. A escolha desse segmento ocorreu dentro de parâmetros técnicos estabelecidos pelo Poder Executivo, voltados a atender demandas pontuais de regularização fiscal de um grupo econômico delimitado.

A proposta analisada visa **estender os efeitos da norma original** que trata de parcelamento e remissão de débitos tributários a novos segmentos econômicos, permitindo que **feirantes, comerciantes, lojistas e ambulantes** possam aderir ao programa de regularização fiscal nos mesmos moldes previstos para os destinatários iniciais da lei.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por 2 (dois) artigos, o primeiro modifica o caput da Lei Municipal nº 7.358/2025, **ampliando o alcance subjetivo do PREFIS; o segundo dispõe sobre a vigência da norma.**

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está submetida a matéria, 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 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ademais, a análise jurídica considera, especialmente, a natureza tributária da proposição, os impactos sobre a arrecadação municipal, a exigência de estudo técnico e estimativa de impacto orçamentário, bem como a competência legislativa para tratar de matéria fiscal no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:



JUSTIFICATIVA

A presente proposição legislativa é um passo fundamental para promover a justiça fiscal e o desenvolvimento econômico de Caruaru. O Projeto de Lei que institui o Programa de Regularização Fiscal – PREFIS tem o nobre objetivo de auxiliar contribuintes a sanar suas pendências tributárias, mas, para que seu impacto seja verdadeiramente abrangente, é essencial que inclua setores vitais da nossa economia.

O Parque 18 de Maio e a antiga Sulanca representam centros comerciais de grande relevância histórica e econômica para a nossa cidade, sendo o sustento de milhares de famílias. Os feirantes e comerciantes que ali atuam são a força motriz do comércio popular e, em sua maioria, enfrentam desafios econômicos que dificultam a regularização de suas situações fiscais.

A inclusão desses profissionais no programa de anistia fiscal é uma medida de reconhecimento à sua contribuição e um incentivo à formalização. Ao proporcionar um caminho para que regularizem seus débitos, o Poder Público não apenas promove a justiça social, mas também fortalece a base econômica do município, garantindo um futuro mais seguro e digno para esses trabalhadores.

Portanto, esta proposta visa aprimorar a lei já existente, garantindo que o benefício do PREFIS alcance um público-alvo que, por sua importância, merece total atenção e apoio do poder público.

Sala das Sessões, 26 de agosto de 2025.

Gil Bobinho
Vereador

Vereador
Gil Bobinho

Assinado de forma digital por Vereador Gil Bobinho
Dados: 2025.08.28 10:18:03 -03'00'

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 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 acerca das 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 legislativo** sobre as proposições em debate, sendo que o parecer escrito é exigido unicamente das comissões pertinentes permanentes ou temporárias.

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada 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 ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. **Ainda assim, a opinião desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanente,** pois a vontade do Povo deve ser cristalizada através da vontade do Parlamento, 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, trazendo o assunto sucintamente registrado em ementa, conforme dispõe o **Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru** e os padrões da boa técnica redacional. A proposição está organizada em dispositivos normativos distribuídos em artigos, com estrutura compatível com os critérios estabelecidos pela LC nº 95/1998, que rege a elaboração, redação e alteração das leis no ordenamento jurídico brasileiro.

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. Entretanto, a análise da técnica legislativa não se limita à forma textual. A proposição trata de matéria tributária, ao alterar o **caput da Lei Municipal nº 7.358/2025**, que instituiu o Programa de Regularização Fiscal – PREFIS com base em critérios técnicos definidos pelo Poder Executivo para contribuintes do

setor de ensino. A ampliação do rol de beneficiários para incluir feirantes, comerciantes, lojistas e ambulantes representa uma **modificação substancial na política fiscal municipal**, com impacto direto na arrecadação e na execução orçamentária.

A ausência de **estudo técnico, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e demonstrativo de compensação da renúncia fiscal**, conforme exigido pelo art. 14 da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), compromete a legalidade e a funcionalidade da proposição, configurando vício material.

Adicionalmente, a iniciativa parlamentar afronta a **reserva de iniciativa** prevista no art. 49, inciso II da Lei Orgânica do Município de Caruaru, que atribui ao Prefeito a prerrogativa exclusiva de propor leis que tratem de matéria tributária e orçamentária. A proposição também contraria o art. 131, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal, que veda a apresentação de projetos por vereadores que tratem de matéria financeira de qualquer natureza.

Desta forma, embora o projeto de lei esteja **formalmente estruturado**, sua técnica legislativa é **materialmente inadequada**, razão pela qual não se recomenda o prosseguimento de sua tramitação.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada 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 E DO VÍCIO DA INICIATIVA

Nos termos da **Constituição Federal**, especialmente em seu **art. 30, I e II**, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal no que couber. A competência municipal, portanto, abrange a criação de normas que atendam às peculiaridades locais, desde que respeitados os limites constitucionais e infraconstitucionais vigentes.

Embora o Município possua competência para legislar sobre programas de incentivo fiscal e regularização tributária, essa competência está **condicionada à observância da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, quando a matéria envolver renúncia de receita, planejamento orçamentário ou gestão fiscal. Tais temas são de natureza administrativa e técnica, exigindo análise da viabilidade econômica e compatibilidade com os princípios da responsabilidade fiscal, conforme previsto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Nos termos da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber; (Vide ADFP 672)

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da **qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva iniciar sua vigência e (...)

No caso em análise, a alteração do **caput da Lei Municipal nº 7.358/2025** amplia o rol de beneficiários do PREFIS, originalmente destinado a instituições de ensino, para incluir **feirantes, comerciantes, lojistas e ambulantes**. Essa ampliação representa uma modificação substancial da política fiscal municipal, com impacto direto na arrecadação tributária e na execução orçamentária.

A **Lei Orgânica do Município de Caruaru**, em seu **art. 49**, dispõe que são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei que versem sobre matéria tributária, orçamentária e administrativa. Já o **Regimento Interno da Câmara Municipal**, em seu **art. 131**, estabelece que os vereadores podem apresentar proposições legislativas, excetuadas aquelas cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos da Lei Orgânica.

Vejamos:

Art. 49, LOM - O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo com funções políticas, executivas e administrativas.

Art. 31, I, RI - É vedada a apresentação de projetos por vereadores que tratem de matéria financeira de qualquer natureza.

Dessa forma, embora o conteúdo do projeto possa ser considerado de interesse local, sua tramitação legislativa encontra **óbice constitucional e orgânico**, por violar a repartição de competências e a reserva de iniciativa prevista para o Executivo Municipal.

A proposta legislativa, ao interferir diretamente na política de arrecadação tributária, sem respaldo técnico e sem observância dos requisitos da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, configura **vício de inconstitucionalidade formal**.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei em análise acarretaria afronta ao pacto federativo e à estrutura constitucional de competências legislativas, razão pela qual sua tramitação e eventual aprovação são juridicamente desaconselháveis.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA - DO VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O Projeto de Lei em análise apresenta **vício formal de iniciativa**, por tratar de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 49, II, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, e o art. 131, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

A ampliação do PREFIS implica **renúncia de receita tributária** e repercute diretamente na **gestão orçamentária e financeira municipal**, matérias cuja iniciativa legislativa é reservada exclusivamente ao Prefeito. Trata-se, portanto, de ingerência do Legislativo na esfera administrativa e financeira do Executivo.

Ainda que não se trate da criação de nova despesa em sentido estrito, a extensão dos benefícios fiscais, sem estudo técnico ou previsão de compensação, interfere na **programação orçamentária** e no **planejamento da arrecadação**, comprometendo o equilíbrio fiscal do Município.

A **jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal** é firme no reconhecimento de que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre renúncia de receita, reorganizem serviços ou imponham obrigações financeiras ao Executivo incorrem em vício formal insanável, por afronta à separação dos poderes.

Assim, embora a intenção da proposição seja meritória sob o ponto de vista social e econômico, a iniciativa é juridicamente inviável, pois invade a competência do Poder Executivo em matéria de política tributária e gestão financeira.

7. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

Visto o parecer desfavorável, a Consultoria Jurídica Legislativa não **observou a necessidade de emenda.**

8. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria qualificada de 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.

(...)

§ 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. 107 – (...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da **Mesa Diretora**, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

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

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

Entretanto, em obediência às normas constitucionais, infraconstitucionais e locais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do Projeto de Lei nº 10.219/2025, uma vez que:

- O projeto padece de **vício formal de iniciativa**, pois compete privativamente ao Prefeito a proposição de leis que disponham sobre matéria tributária, orçamentária e financeira (art. 49 da LOMC e art. 131 do RICM);
- Há **vício material**, pela ausência de estudo técnico, estimativa de impacto orçamentário-financeiro e medidas de compensação da renúncia de receita, em afronta ao art. 14 da **Lei de Responsabilidade Fiscal**;
- A ampliação do público beneficiário gera **antinomia interna na Lei nº 7.358/2025**, comprometendo a coerência normativa e a segurança jurídica do sistema de regularização fiscal;

- A proposição configura **ingerência indevida do Legislativo** sobre a gestão financeira e orçamentária do Executivo, violando a separação de poderes;
- Sua eventual aprovação acarretaria afronta ao **pacto federativo** e ao equilíbrio fiscal, além de contrariar a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Município de Caruaru, o Regimento Interno da Câmara Municipal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora a intenção da iniciativa seja meritória sob o ponto de vista social e econômico, a sua formulação legislativa é **juridicamente inviável**, não se recomendando o prosseguimento da tramitação.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 17 de setembro de 2025.



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

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

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

CLAUDIANA LIMA CAVALCANTI PONTES
OAB-PE 14246E
Estagiária de Direito.