

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 38-A.

PROTOCOLO: 1814.

DATA ENTRADA: 07 de abril de 2026.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR: 217.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Institui incentivos fiscais para a implantação de novos empreendimentos hoteleiros no Município de Caruaru e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável.**


1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que institui incentivos fiscais para a implantação de novos empreendimentos hoteleiros no Município de Caruaru e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar a ser analisado é composto por ofício, mensagem de justificativa, estimativa de impacto orçamentário, memória de cálculo, declaração do ordenador de despesas e 12 (doze) 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 Complementar, cuja justificativa é a seguinte:



MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 005/2026

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,
Senhoras Vereadoras,

Encaminho para apreciação de Vossas Excelências a presente mensagem com o fim de propor e justificar aos insignes representantes desta Casa Legislativa o Projeto de Lei Complementar em anexo que “*Justifica onerosos fiscais para a implantação de novos empreendimentos hoteleiros no Município de Caruaru e dá outras providências.*”

A Proponente propõe instituir incentivos fiscais destinados à implantação de novos empreendimentos hoteleiros no Município de Caruaru, como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico, turístico e social.

A proposição tem por objetivo estimular a instalação de empreendimentos hoteleiros de maior porte, com capacidade superior a 100 (cem) leitos, que obtemos o respectivo Habito-se a partir de 1º de janeiro de 2026, contribuindo para a ampliação da infraestrutura turística local e para o fortalecimento da economia municipal.

O setor hoteleiro possui papel estratégico no crescimento de Caruaru, especialmente diante de sua vocação consolidada como polo regional de negócios, eventos, comércio e turismo. A ampliação e qualificação da rede hoteleira revelam-se essenciais para aumentar a competitividade do Município, atrair investimentos privados e potencializar sua capacidade de recepção de visitantes, com reflexos diretos na geração de emprego e renda.

Nesse contexto, o Projeto de Lei Complementar prevê, de forma pontual, temporária e condicionada, a concessão de incentivos fiscais consistentes na redução da alíquota de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para 2% (dois por cento), incidente sobre os serviços próprios da atividade hoteleira, bem como na isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) até 31 de dezembro de 2028.

A redução da alíquota do ISSQN observa o limite mínimo estabelecido na Lei Complementar Federal nº 116/2003, enquanto a isenção temporária do IPTU encontra

@prefcaruaru
/prefeituradecaruaru
www.caruaru.pe.gov.br

R. Prof. Lourival Vilanova, 188
Universitário, Caruaru-PE
CEP: 55.060-160



respaldado no art. 150, §6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, estando ambas condicionadas à edição de lei específica, em submissão à apreciação desta Casa Legislativa.

O texto legal estabelece critérios objetivos e transparentes para a fruição dos benefícios, condicionando-os à regularidade fiscal do contribuinte, à efetiva destinação do imóvel à atividade hoteleira e ao cumprimento da legislação urbanística, ambiental e edifícia vigente, assegurando segurança jurídica à Administração Pública e aos investidores, bem como mecanismos adequados de controle e fiscalização.

Resolva-se, ainda, que os incentivos possuam vigência limitada até 31 de dezembro de 2028, não gerem direito adquirido e não podem ser cumulados com outros benefícios fiscais municipais da mesma natureza, preservando o equilíbrio fiscal e a responsabilidade na gestão tributária.

A iniciativa reflete o compromisso do Município de Caruaru com a promoção do desenvolvimento econômico sustentável, a modernização de sua infraestrutura turística e o fortalecimento do ambiente de negócios, com impactos positivos de médio e longo prazo para a economia local e para a arrecadação municipal.

Diante do exposto, submetemos o presente Projeto de Lei Complementar à análise e apreciação dos nobres Vereadores, confiantes de que sua aprovação representará um avanço significativo para o desenvolvimento econômico, turístico e social do Município de Caruaru.

RECEBIDO
ANEXILHO
CARUARU, PE

Assessoria Legislativa
da PREFEITURA MUNICIPAL
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 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

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

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 complementar em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela 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 a autora 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 complementar 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. 122 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciado que as matérias ali citadas não se tratam de “*numerus clausus*”, sendo opção do propositor, que o tema em tramite por quórum específico. Eis o texto da LOM:

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.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Complementar**, conforme definido no inciso I do Art. 122 do Regimento Interno, não denota ilegalidade, sendo, neste caso, opção do propositor o trâmite pela votação qualificada.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

A proposta trata de matéria claramente inserida no **interesse local**, especialmente quanto ao ingresso e critérios para manutenção do cargo público:



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)

Norma de repetição obrigatória conforme se verifica:

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 78º – Cabe aos Municípios, além das competências previstas na Constituição da República:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município de Caruaru

Art. 5º – Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

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.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

É de iniciativa exclusiva do Prefeito do Poder Executivo que versem sobre matéria tributária. Tal competência está disposta no Art. 36, I LOM e no Art. 131 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

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

(...)

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento **e matéria tributária;**

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

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

I – disponham sobre **matéria financeira, tributária**, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

A proposição tem iniciativa do Poder Executivo Municipal, em consonância com a Lei Orgânica do Município de Caruaru e com o Regimento Interno da Casa Legislativa, os quais atribuem ao Prefeito a competência para apresentar projetos de lei que disponham sobre tributos.

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. MÉRITO.

O projeto de lei Complementar em questão foi proposto pelo Poder Executivo com objetivo de dispor sobre incentivos fiscais para a implantação de novos empreendimentos hoteleiros no Município de Caruaru e dá outras providências.

Para facilitar a sua compreensão visual sobre a evolução da política tributária para o setor, compara-se a norma anterior que regulava a matéria (Lei Complementar nº 050/2016) com o atual Projeto de Lei Complementar (Ofício nº 4.710/2026):

Critério de Análise	O “antes” (Lei Complementar nº 50/2016)	Proposta atual do Projeto de Lei Complementar	Análise da Mudança (o que significa na prática)
Público Alvo e requisitos	Empresas da rede hoteleira que se instalassem no município (não havia exigência mínima de leitos ou de porte do hotel).	Apenas novos empreendimentos com capacidade superior a 100 (cem) leitos e Habite-se expedido a partir de 01/01/2026.	O novo projeto é muito mais seletivo. O incentivo deixou de ser pulverizado para pequenos estabelecimentos e focou na atração de grandes hotéis que fomentam o turismo de negócios estruturante.
Benefício no IPTU	Isenção total por 02 anos . Após esse prazo, redução de	Isenção total com prazo fixo até 31 de dezembro de 2028 .	A nova regra fixa um prazo teto no calendário (2028) ao invés de um prazo

	50% por mais 03 anos.		móvel a partir da abertura da empresa, facilitando o controle orçamentário da Prefeitura.
Benefício no ISSQN	Isenção total por 02 anos . Após esse prazo, redução de 50% por mais 03 anos.	Redução da alíquota para 2% (dois por cento) sobre os serviços hoteleiros, também com vigência limite até 31/12/2028.	Mudança crucial: O município corrige uma inconstitucionalidade material do passado. A lei anterior isentava 100% do ISS (o que fere a CF atual). O novo projeto respeita o piso constitucional de 2%.

A par do exposto, o projeto possui viabilidade técnica, orçamentária e jurídica plena. Ele moderniza os incentivos do passado e adequa a política fiscal de Caruaru às restrições contemporâneas da Constituição (piso de 2% de ISS).

8. DA RESPONSABILIDADE FISCAL.

A responsabilidade fiscal, para projetos que tratem de renúncia fiscal, é tema que merece maiores esclarecimentos e explicações. Para que se possa analisar didaticamente, é necessário aferir se estão cumpridos os requisitos da novel redação do Art. 14-A que expressamente aduz:

Art. 14-A. **A proposição legislativa** que trate de concessão, ampliação ou prorrogação de qualquer incentivo ou benefício **de natureza tributária que implique renúncia de receita** e cujo beneficiário seja pessoa jurídica deverá estar acompanhada de: (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

I - **estimativa de quantitativo de beneficiários**; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

II - **prazo de vigência**, que não poderá ser superior a 5 (cinco) anos; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

III - **metas de desempenho**, que deverão ser objetivas e quantificáveis, em dimensões econômicas, sociais e ambientais; (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

IV - **impacto previsto na redução das desigualdades regionais**, se for o caso; e (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

V - **mecanismos de transparência e de monitoramento** e avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III deste *caput*. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 1º O prazo de que trata o inciso II do *caput* poderá ser superior a 5 (cinco) anos na hipótese de benefícios tributários associados a investimentos de longo prazo, nos termos estabelecidos em regulamento e desde que a proposição legislativa esteja acompanhada de estimativa dos investimentos durante o período em que vigorar o benefício, sem prejuízo de outras metas previstas na forma do inciso III do *caput* deste artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 2º É vedada a prorrogação de benefícios tributários cujas metas de resultados definidas na forma do inciso III do *caput* deste artigo não tenham sido atingidas ou cuja avaliação de resultados não tenha sido realizada. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 3º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, a vigência do benefício tributário fica condicionada à realização periódica de avaliação e ao atingimento de metas de resultados definidas na forma do inciso III do *caput* deste artigo, a cada 5 (cinco) anos. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 4º A avaliação de resultados em relação às metas de que trata o inciso III do *caput* deste artigo será realizada por órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado no monitoramento e avaliação de políticas públicas, nos termos de regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

§ 5º O disposto neste artigo: (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

I - aplica-se também a proposição legislativa que conceda diferimento de tributos, ressalvado o diferimento que implique postergação do pagamento do tributo: (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

a) por prazo igual ou inferior a 60 (sessenta) meses, para pagamento de forma parcelada, contado daquele em que seria devido o tributo; ou (Incluída pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

b) que, mesmo que concedido por prazo superior ao previsto na alínea “a” deste inciso, abranja a totalidade dos contribuintes de determinada região e seja destinado ao combate aos efeitos de situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos na forma da legislação; e (Incluída pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos

II - não se aplica às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do *caput* do art. 153 da Constituição Federal, na forma do § 1º do referido artigo. (Incluído pela Lei Complementar nº 224, de 2025) Produção de efeitos.

No caso em estudo, verifica-se que o projeto de Caruaru cumpre perfeitamente a exigência que proíbe benefícios fiscais superiores a 5 anos, pois o Art. 3º, incisos I e II, fixa a data limite do incentivo (redução do ISSQN e isenção do IPTU) para **31 de dezembro de 2028**.

No tocante a estimativa de quantitativo de beneficiários, o projeto atende a esta nova exigência. A estimativa de impacto (Anexo I) foi construída simulando, de forma conservadora, a implantação de exatamente **1 (um) novo empreendimento hoteleiro por exercício financeiro**, quantificando o público-alvo para justificar o cálculo.

Quanto os requisitos de memória de cálculo, declaração do ordenador de despesas e estimativa de impacto, cumpre indicar que a declaração de renúncia foi considerada na estimativa de receita da LDO 2026 está presente e assinada pelo Ordenador de Despesas.

Conforme predito proposição não gera despesa direta de custeio, mas **gera impacto indireto por meio da "renúncia de receita"** aos cofres públicos. Contudo, a instrução fiscal do projeto atende perfeitamente à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

- **Estimativa de Impacto:** O projeto foi instruído com os Anexos I e II (Memória de Cálculo) que estimam a renúncia fiscal em R\$ 133.601,57 *anuais por cada novo empreendimento (sendo R\$ 103.418,97 referentes à redução do ISSQN e R\$ 30.182,60 referentes à isenção do IPTU)*.
- **Compensação e Sustentabilidade:** O estudo demonstra que essa renúncia foi devidamente considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2026 e não afetará as metas fiscais da LDO. A gestão planeja compensar esse impacto através da redução da inadimplência e do futuro alargamento da base tributária decorrente do próprio crescimento do setor hoteleiro.

Quando da análise das metas de desempenho objetivas e quantificáveis, verifica-se que o projeto possui apenas a justificativa genérica de que a medida vai criar “emprego e renda”, bem como “cumprirá a legislação ambiental”, nesse quesito, ficou obscuro se as metas de desempenho podem ou não ser devidamente quantificadas.

Observou-se também que o município fiscalizará o cumprimento das condições, tal como exige o inciso III, do Art. 14-A.

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.

11.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 217**, em sua

redação original, apresenta-se em plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente. A proposição respeita a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria tributária e atende aos requisitos formais de técnica legislativa.

Ademais, verifica-se que a instrução do projeto observa os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (especialmente o Art. 14-A), apresentando estimativa de impacto, memória de cálculo e prazo de vigência adequado. Ressalte-se que a adequação da alíquota de ISSQN ao piso constitucional de 2% corrige distorções de legislações anteriores, conferindo higidez material à proposta.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela constitucionalidade e legalidade do projeto, exarando parecer **FAVORÁVEL** à sua integral aprovação.

11.2 - Do Caráter Opinativo e da Soberania do Plenário:

Reitera-se, contudo, que este parecer tem natureza estritamente opinativa e não vinculante. A decisão final sobre o mérito e a conveniência política e social da proposta cabe soberanamente às Comissões Permanentes e ao Plenário desta Casa Legislativa, que representam a legítima vontade popular. A análise jurídica aqui apresentada serve, portanto, como um subsídio técnico para a deliberação dos nobres Edis.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 13 de abril de 2026.



38-A

Dr. ANDERSON MELO

OAB 33.933

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO
Consultora Jurídica Geral.

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