

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 70-A.

PROTOCOLO: 3142.

DATA ENTRADA: 11 de junho de 2026.

PROJETO DE LEI: 10456.

AUTORIA: Poder Executivo.

EMENTA: Institui a Gratificação de Produtividade Fiscal atribuída aos titulares dos cargos de Fiscal Urbano e Fiscal Ambiental da Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente de Caruaru, e dá outras providências.

CONCLUSÃO: **Favorável com emenda.**

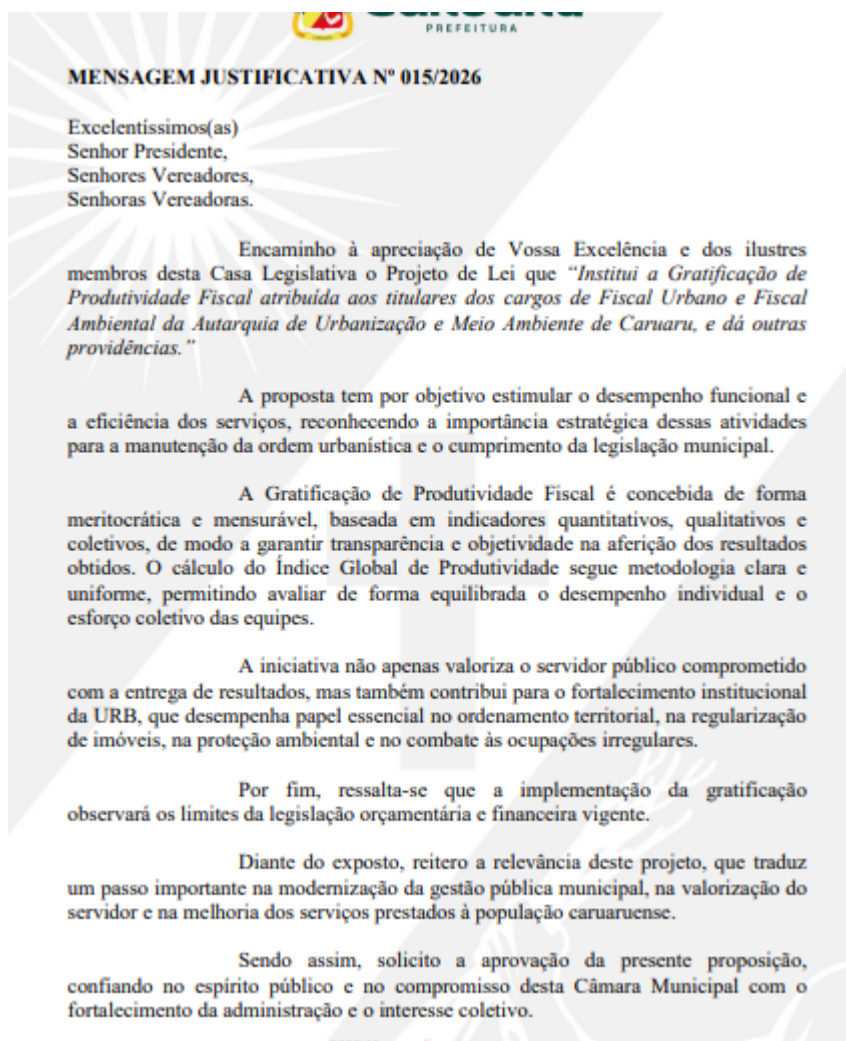
1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre um projeto de lei de iniciativa da Chefe do Poder Executivo do Município de Caruaru, que institui a Gratificação de Produtividade Fiscal atribuída aos titulares dos cargos de Fiscal Urbano e Fiscal Ambiental da Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente de Caruaru, e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por ofício, mensagem de justificativa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, memória de cálculo, declaração do ordenador de despesas e projeto com 7 (sete) artigos e dois anexos, 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:



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 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

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



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. 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 se tratam de “*numerus clausus*”. 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.

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;

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

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

O projeto de lei visa instituir a Gratificação de Produtividade Fiscal atribuída aos titulares dos cargos de Fiscal Urbano e Fiscal Ambiental da Autarquia de Urbanização e Meio Ambiente de Caruaru, e dá outras providências.

O projeto não invade a competência legislativa da União, dos Estados, do Poder Legislativo ou de sua Mesa Diretora. A matéria versa sobre a criação de gratificação e o aumento da remuneração de servidores públicos vinculados a uma autarquia municipal.

.Trata-se de uma prerrogativa de iniciativa exclusiva e privativa do Chefe do Poder Executivo, respeitando rigorosamente o princípio da Separação dos Poderes e o art. 36, incisos I, II e V, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, que reserva ao Prefeito a iniciativa de leis sobre o regime jurídico e a remuneração dos seus servidores

Desta forma, resta claro que o interesse local é preponderante diante do objeto. A matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre esses assuntos (Art. 30, I, CF), especificamente porque trata-se do exercício regular da prerrogativa do Prefeito de deflagrar leis que ditam as regras para a administração pública.

Constituição Federal de 1988

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)

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 78 – 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;

Conclusão sobre Competência Vertical: o Município está atuando dentro de sua esfera constitucional, sem invadir as competências privativas da União (Art. 22, CF) ou as competências residuais dos Estados.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O projeto não invade a competência legislativa da União, dos Estados, nem atenta contra as regras da Mesa Diretora ou da Câmara. A propositura, **originada do próprio Chefe do Poder Executivo**, materializa de forma legítima a sua competência privativa para dar

início a projetos de lei que, **delineada no Art. 36, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, que lhe reserva exclusivamente a iniciativa de leis que disponham sobre "servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria".**

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;

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;

Portanto, a propositura é plenamente constitucional e apresenta elevado mérito ao adotar critérios meritocráticos, objetivos e mensuráveis para estimular o desempenho funcional das equipes de fiscalização urbana e ambiental, o que, por consequência, fortalece a manutenção da ordem urbanística e o potencial de arrecadação do Município.

7. DA RESPONSABILIDADE FISCAL.

A medida **gera gastos diretos e contínuos** aos cofres públicos, configurando a criação de uma Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC), o que atrai as exigências inflexíveis dos artigos 16 e 17² da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

² Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

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)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà 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)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

Contudo, a instrução fiscal do projeto está impecável. Analisando os Anexos I e II (Memória de Cálculo), atesta-se que o impacto financeiro foi detalhado com exatidão no valor de R\$ 288.000,00 *anuais* (R\$ 24.000,00 mensais) para os exercícios de 2026, 2027 e 2028.

O documento demonstra que este aumento de despesa representará um impacto ínfimo de apenas **0,02%** sobre a Receita Corrente Líquida (RCL) projetada para os mesmos anos. Adicionalmente, o projeto traz o Anexo VI (Declaração do Ordenador de Despesas), assinado digitalmente, que garante formalmente a adequação financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a compatibilidade com o PPA e a LDO.

Portanto, o projeto encontra-se financeiramente blindado e justificado. A despesa gerada é mínima frente aos benefícios arrecadatórios e organizacionais trazidos pela fiscalização.

8. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa observa necessidade de emenda redacional a ser apresentada pelo Relator, visto que, sob o aspecto formal da técnica legislativa, a elaboração e alteração de leis no Brasil são regidas pela Lei Complementar nº 95/1998, que em seu Art. 9º, a norma federal determina taxativamente que *"a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas"*.

A cláusula revogatória genérica é tecnicamente inadequada e contraria a legislação federal de elaboração normativa.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

9. 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:

(...)

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.

10. CONCLUSÃO.

10.1 - Do Ponto de Vista Técnico-Jurídico:

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 10.456/2026 demonstra-se formalmente apto, atendendo aos preceitos de competência e iniciativa do Poder Executivo Municipal. Contudo, sob o aspecto formal da técnica legislativa e visando o estrito cumprimento da Lei Complementar nº 95/1998, observa-se a necessidade de aperfeiçoamento do texto por meio da Emenda Redacional sugerida no corpo deste parecer, garantindo a perfeita integração da norma ao ordenamento municipal.

Desta forma, sob a estrita ótica da legalidade e constitucionalidade, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela constitucionalidade e legalidade do projeto, condicionando seu parecer **FAVORÁVEL COM EMENDA** à integral aprovação da referida proposição acessória.

10.2 - Do Caráter Opinitivo 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, 15 de junho de 2026.



70-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.