PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 315/2025

Projeto de Lei Complementar nº 101/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de lei que "DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 5 DE ABRIL DE 2024 — REESTRUTURA O QUADRO. DE PESSOAL E CRIA REGRAS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS OCUPANTES DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS JUNTO A PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA, E DÁOUTRAS PROVIDÊNCIAS".

EMENTA: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Processo Legislativo. Iniciativa de Lei do Chefe do Poder Executivo. Análise da juridicidade. Da Constitucionalidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que dispõe SOBRE ALTERAÇÃODA LEI COMPLEMENTAR Nº 82, DE 5 DE ABRIL DE 2024 — REESTRUTURA O QUADRO. DE PESSOAL E CRIA REGRAS DE PROGRESSÃO FUNCIONAL DOS OCUPANTES DE CARGOS E EMPREGOS PÚBLICOS JUNTO A PREFEITURA MUNICIPALDE ITAPECERICA DA SERRA, E DÁOUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Os autos encontram-se instruídos com a redação do projeto de lei e a respectiva justificativa.

Eis a síntese do necessário para prosseguir. É o relatório, passo a opinar.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, "O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva".

Nesse diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se

a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. DA CONSTITUCIONALIDADE. DA INICIATIVA DE LEI DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Inicialmente é de se notar que o tema relacionado à organização administrativa e servidores públicos municipais do Poder Executivo, é assunto de peculiar interesse local, sendo patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...)**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16º ed., entende-se que:

> **Interesse local não é interesse exclusivo do Município**; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. **O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [grifou-se]**

Esclarecido esse primeiro quesito, no que concerne à competência do Chefe do Executivo Municipal para iniciativa de processo legislativo, a Lei Orgânica desta municipalidade dispõe que cabe ao Prefeito, assim como outros legitimados, iniciativa de leis complementares e ordinárias:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, **ao Prefeito** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica. (Grifo nosso)

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara de Itapecerica da Serra:

> Art. 192 Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.
> Parágrafo único. A apresentação dos Projetos de Lei Complementar ou Ordinária será:
> I - do Vereador;
> II - da Mesa da Câmara;
> III - das Comissões Permanentes;
> **IV - do Prefeito;** (Grifo nosso)
> V - de, no mínimo, cinco por cento do eleitorado (CF, arts. 29 e 61).

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

Ainda sobre o tema, a Lei Orgânica de Itapecerica da Serra estabelece que a iniciativa de Projeto de Lei que trate sobre servidores públicos municipais do Poder Executivo e criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal é privativa do Chefe desse poder:

> Art. 38 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
>
> **§ 1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:**
>
> (...)
>
> **I - criação de cargos, funções ou empregos públicos, fixação da respectiva remuneração dos servidores do Executivo, da administração direta e indireta, exceto dos secretários municipais;**
>
> **II - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, respeitados os princípios da Constituição Federal, Estadual e desta Lei Orgânica;**
>
> **III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal;**

Nesse mesmo sentido, o Regimento Interno dessa Casa de Leis:

> Art. 193. É da competência privativa do Prefeito, conforme estabelecido na Lei Orgânica do Município, a iniciativa das Leis que disponham sobre:
>
> (...)
>
> **I - criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal;**
>
> **II - criação de cargos, empregos e funções na administração pública direta e autárquica, bem como fixação e aumento de sua remuneração;**
>
> **III - regime jurídico dos servidores municipais;**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

Dessa forma, por se tratar de matéria que diz respeito à organização administrativa e servidores públicos do Poder Executivo Municipal, possui o Prefeito competência privativa para iniciar projeto de lei sobre a matéria, sendo constitucional, nesse quesito, o presente projeto de lei.

4.2 DA CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. DA JURIDICIDADE.

De acordo com arts 2º do Projeto de Lei, em análise, abaixo colacionado, estão sendo criados 75 (setenta e cinco) cargos públicos efetivos de Agente de Desenvolvimento Humano na estrutura do Poder Executivo, o que demanda estimativa de impacto orçamentário e financeiro, uma vez que caracteriza geração de despesa de caráter continuado:

> Art. 2º Fica criado o cargo efetivo de Agente de Desenvolvimento Humano, com setenta e cinco vagas, na referência QRC.H-l, no Anexo |I-C.1. do Anexo Il da Lei Complementarnº 82, de 2024, alterada pelas Leis Complementares nº 88, de 12 de dezembro de 2024, e nº 92, de 2025.

Nesse diapasão, as proposições legislativas que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncia de receita devem ser acompanhadas da estimativa de seu impacto financeiro e orçamentário. É o que determina no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, em seu art. 113, CF/88, abaixo transcrito:

> **Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

Além disso, a regra constitucional observa o regime preexistente definido nos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), abaixo transcrito, no tocante à criação de despesa obrigatória de caráter continuado:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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.

§ 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

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

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, conterá 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.

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

Nesse cenário, a elaboração do referido estudo concede ao Poder Legislativo o controle não somente dos objetivos constitucionais que se pretendem atingir por meio da criação de cargos públicos, como também o controle financeiro da escolha política.

Quanto a abrangência de sua incidência, o STF (ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/3/2022 (Info 1046), firmou o entendimento de que o art. 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal. A afirmação de que o art. 113 do ADCT se aplica apenas à União não é compatível com as interpretações literal, teleológica e sistemática.

Interpretação literal: a redação do dispositivo constitucional em tela não determina que a regra seja limitada à União. Refere-se, genericamente, à "proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita", pelo que, em princípio, seria possível a sua extensão aos demais entes.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

Interpretação teleológica: a norma em questão, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/88).

Interpretação sistemática: a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação.

Isso acontece porque, de acordo com o art. 24, I, da CF/88, os Estados e o Distrito Federal possuem competência concorrente com a União para legislar sobre direito financeiro. Cabe, assim, ao legislador federal veicular normas gerais e ao legislador estadual, normas específicas.

Nessa concorrência legislativa, contudo, há uma margem de indeterminação acerca dos âmbitos de competência da União, dos Estados e do Distrito Federal. A respeito do tema, existe o art. 163, I, da CF/88, que reserva à lei complementar a fixação de normas gerais em matéria de finanças públicas. Essa lei complementar deve ser editada pela União e assume caráter nacional, no sentido de incidir, simultaneamente, sobre as três esferas da Federação. Com base nessa regra constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), cujo art. 14, como norma geral, aplica-se a todos os entes federados.

Nesse diapasão, por imperativo constitucional, o projeto de Lei, em análise, deve estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, além de atender aos ditames dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.3 DO EXAME DA REGULARIDADE FORMAL

Consoante dispõe o art. 180-A, do Regimento Interno da Câmara Legislativa de Itapecerica da Serra (Resolução nº 105/2010), a Presidência desta casa poderá encaminhar a proposição, previamente, à assessoria jurídica da Câmara, para análise de sua regularidade formal em relação aos incisos do art. 180.

Nesse sentido, em análise do referido diploma, o art. 180, I, estabelece que o Presidente da Câmara deixará de receber qualquer proposição que aludindo à lei, não venha acompanhada de seu texto, conforme abaixo colacionado:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

> **Art. 180 A presidência deixará de receber qualquer proposição que:**
> **I - aludindo à lei, decreto, regulamento ou qualquer outra norma legal, não venha acompanhada de seu texto;**

Apesar de não constar o texto das Leis em que se pretende alterar, no corpo do projeto legislativo, em análise, considerando que as referidas Leis são de conhecimento público, não podendo ninguém alegar seu desconhecimento, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto – Lei nº 4657/42):

> Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Considerando que o texto das Leis são de livre acesso através da internet e considerando o Princípio da Razoabilidade, tratando-se de irregularidade meramente formal, opina-se pelo seu saneamento.

Em complemento, em alusão ao texto regimental acima citado, sugere-se à Coordenadoria Administrativa o envio de ofício à Prefeitura Municipal de Itapecerica da Serra para que, nos próximos projetos de lei, de autoria do Poder Executivo que façam referência **à lei, decreto, regulamento ou qualquer outra norma legal, venham acompanhados de seu texto**.

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO** pela constitucionalidade formal do **Projeto de Lei Complementar n° 101/2025** com ordenamento jurídico vigente. Ato contínuo, remetam-se os autos às comissões de Justiça e Redação; Finanças e Orçamento; Obras, Serviços Públicos, Atividades Privadas e Transporte para emissão dos respectivos pareceres.

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA
ESTADO DE SÃO PAULO

Itapecerica da Serra, 02 de dezembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA

PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 02/12/2025 15:51:56 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 477A-0NWK-K21Y-G50Z