PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 231/2025

Projeto de Lei nº 1799/2025

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

Assunto: Projeto de Lei que reestrutura o organograma da Câmara Municipal de Itapecerica com as alterações na lei nº 3.131, de 06 de dezembro de 2024 e anexos

EMENTA: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Direito de Pessoal. Processo Legislativo. Análise da juridicidade. Possibilidade de Projeto de Lei para tratar sobre o tema. Existência de impacto orçamentário – financeiro.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa da Mesa Diretora, que reestrutura o organograma da Câmara Municipal de Itapecerica com as alterações na lei nº 3.131, de 06 de dezembro de 2024 e anexos.

De acordo com a justificativa, "o presente Projeto de Lei tem como objetivo atender às recomendações do Ministério Público, promovendo a reestruturação administrativa da Câmara Municipal, com foco na clareza, adequação e legalidade dos cargos públicos. Essa reorganização busca garantir maior eficiência na execução dos trabalhos legislativos, administrativos e financeiros, por meio do correto enquadramento das funções e da eliminação de sobreposição de atribuições entre os servidores".

Os autos encontram-se instruídos com a redação do projeto de lei, a respectiva justificativa e a estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

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

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" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

> **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 E REGIMENTO INTERNO.

Inicialmente é de se notar que o tema relacionado à organização administrativa e servidores públicos municipais do Poder Legislativo é assunto de peculiar interesse local, sendo patente a competência dessa esfera de poder 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" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

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 da Câmara Municipal para tratar sobre o tema, a Lei Orgânica desta municipalidade dispõe que cabe à Câmara, exclusivamente:

> Art. 25 É de competência exclusiva da Câmara Municipal:
> (...)
> III - dispor sobre sua organização, funcionamento, criação, transformação ou extinção de cargos e funções, fixação de respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara de Itapecerica da Serra estabelece que compete à Mesa Diretora, mediante resolução, dispor sobre o tema:

> Art. 23 Compete à Mesa, dentre outras atribuições estabelecidas em Lei, neste Regimento ou em Resolução da Câmara, ou delas implicitamente decorrentes:
> (...)
> III - propor Projetos de resolução dispondo sobre: (...)
> c) criação, transformação ou extinção dos cargos e funções públicas;

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

Não obstante a disposição do Regimento Interno estabelecer projeto de resolução para tratar sobre o tema, a sua interpretação deve ocorrer à luz da Constituição da República. Isso, porque, a fixação ou alteração da remuneração só pode ser efetuada mediante lei específica, conforme depreende-se dos comandos insculpidos no art. 37, X, da Carta Magna:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> X - **a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Grifo nosso)

Nessa diretriz, considerando que o referido projeto não apenas cria quatro cargos, mas também promove a fixação de sua remuneração, mostra-se mais adequado o Projeto de Lei, ao invés de Projeto de Resolução. Nesse sentido, entendimento do STF:

> **"Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica**. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.) No mesmo sentido: AO 1.420, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, DJE de 22-8-2011; ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011. (Grifo nosso)

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

No mesmo sentido, entendimento do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

> **PREJULGADO 1501**
> "1. Compete privativamente à Câmara de Vereadores dispor sobre seu quadro de pessoal e criação, transformação e extinção dos cargos e funções por instrumento normativo previsto na Lei Orgânica ou no seu Regimento Interno. **No entanto, a remuneração dos cargos e funções deve ser fixada e alterada por lei** (com sanção do Prefeito) de iniciativa do Poder Legislativo, sempre com observância dos limites de despesas da Câmara e gastos com pessoal previstos nos arts. 29 e 29-A da Constituição da República e 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, existência de recursos na lei do orçamento (art. 169 da Constituição Federal) e atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> [...]" (grifo nosso)
> (Processo nº: CON-03/07349837. Parecer nº: COG-583/03. Decisão: 4355/2003. Origem: Câmara Municipal de Içara. Relator: Auditor Altair Debona Castelan. Data da Sessão: 22/12/2003. Data do Diário Oficial: 18/03/2004).

Analisado o aspecto formal, no que concerne ao mérito do projeto de Lei, ou seja, às mudanças pretendidas na organização administrativa desta Casa de Leis, não cabe a este Procurador Legislativo adentrar nesse espectro, uma vez que a análise cabe aos representantes do povo, à Vereança, analisar sua conveniência e oportunidade.

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

De acordo com a estimativa de impacto orçamentário – financeiro, o Projeto de Lei propõe criar 04 (quatro) cargos públicos na estrutura do Poder Legislativo, o que demanda estimativa de impacto orçamentário e financeiro, uma vez que caracteriza geração de despesa de caráter continuado

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

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:

> 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.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

§ 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 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.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

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.

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.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

Por fim, insta observar que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro prevê que a despesa com pessoal desta Casa de Leis, a partir do ano vigente, já adentra no limite de alerta (art. 59, §1º, II, Lei Complementar nº 101/2000), ou seja, que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite, o que, a priori, não gera qualquer sanção. Entretanto, caso a mesma despesa ultrapasse 95%, providências devem ser tomadas de acordo com a LRF:

> Art. 22 (...)
>
> Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
>
> I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
>
> II - criação de cargo, emprego ou função;
>
> III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
>
> IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
>
> V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO** pela compatibilidade do **Projeto de Lei n° 1799/2025** com ordenamento jurídico vigente. Ato contínuo, remetam-se os autos às comissões de Justiça e Redação e Finanças e Orçamento 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" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425

CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA
ESTADO DE SÃO PAULO

Itapecerica da Serra, 26 de agosto de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA

PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 26/08/2025 14:43:20 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 4Z4R-TMWX-9C21-E425