



## **PARECER JURÍDICO Nº 288/2025**

**Referência:** Projeto de Lei nº 100/2025

**Autoria:** Chefe do Poder Executivo Municipal

**Assunto:** Dispõe sobre a criação de cargos na Lei nº 2.208, de 01 de fevereiro de 1994, e dá outras providências.

**Ementa:** PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE CARGOS. PROVIMENTO EFETIVO. CONCURSO PÚBLICO. ASSISTENTE SOCIAL. PSICÓLOGO. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 100, de 03 de novembro de 2025, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 100/2025-E; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Declaração do Ordenador de Despesas; **4.** Impacto Orçamentário Financeiro.

A finalidade precípua do Projeto é criar e incluir no Anexo XIII, da Lei nº 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, cargos de provimento efetivo de Assistente Social, cujas atribuições estão definidas na Lei nº 4.885, de 13 de novembro de 2018 e cargos de provimento efetivo de Psicólogo, cujas atribuições estão definidas na Lei nº 5.145, de 7 de outubro de 2020, no seguinte sentido:

Denominação	Quant.	Lotação	CHS	Requisito	Nível Salarial/Vencimento Mensal
Assistente Social	6	DB	30	Ensino Superior e Registro no CRESS	Nível IX R\$ 3.710,69

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Psicólogo	8	DB	30	Ensino Superior e Registro no CRP	Nível IX R\$ 3.710,69
-----------	---	----	----	--------------------------------------	--------------------------

Pelas razões expostas, o Chefe do Poder Executivo do Município de São Roque requer autorização legislativa para alteração da Lei Municipal nº 2.208, de 1º de fevereiro de 1994. Para tanto, fundamenta seu pleito em Mensagem:

A Política de Assistência Social, em consonância com as normativas federais, estabelece diretrizes para a execução descentralizada e participativa de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, pautados nos princípios da universalidade, gratuidade, integralidade, intersetorialidade e equidade.

No Município de São Roque, atualmente, o Sistema Único de Assistência Social - SUAS conta com:

1. Proteção Social Básica: 04 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), localizados nos territórios Central, Paisagem Colonial, Maylasky e São João Novo;
2. Proteção Social Especial:
  - 2.1. Média Complexidade: Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS);
  - 2.2. Alta Complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional na modalidade Casa de Passagem para Pessoas em Situação de Rua e Serviço República Vida Longa para idosos;
3. Posto do Cadastro Único Municipal e Programa Viva Leite e outras demandas do SUAS.

Adicionalmente, o Município aderiu ao Programa de Superação da Pobreza (SuperAção), instituído pelo Decreto nº 10.555, de 08 de agosto de 2025, o que amplia as atribuições do Departamento de Bem-Estar Social e demanda maior número de profissionais para garantir a execução adequada do programa e o fortalecimento da rede socioassistencial.

O quadro atual de profissionais não tem sido suficiente para atender, com a qualidade necessária, todas as demandas socioassistenciais distribuídas pelo território municipal. Dessa forma, para assegurar o aprimoramento, a ampliação e a continuidade dos serviços ofertados à população mais vulnerável, torna-se imprescindível a criação de 06 cargos de Assistente Social e 08 cargos de Psicólogo, em caráter emergencial.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.



Eis a síntese do necessário.

## **II – CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO**

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 100/2025-E se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal. E conforme prescrito no art. 60, §3º, da Lei Orgânica da Estância Turística de São Roque, trata-se de matéria de iniciativa do Prefeito, a saber:

### **Art. 60. [...]**

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

II - disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;

III - criem, alterem, estruturem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

Não se pretende negar à Câmara Municipal o direito de editar normas atinentes ao peculiar interesse do Município. No entanto, não se pode olvidar que o exercício desse mister não abrange a pretensão de intervir nas atividades e providências reservadas com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, a quem é dado gerir a administração pública municipal.

Ao Chefe do Poder Executivo cabe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a convivência de iniciar processo legislativo para criação de cargo, mormente em caso como o ora analisado.

A Constituição Federal assegura, nos art. 1º e art. 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada autonomia organizacional engloba a legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os art. 29 e art. 30 da Carta Constitucional, mas também o art. 144 da Constituição Estadual, *in verbis*:

**Art. 144** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Significa dizer, portanto, que a independência legislativa municipal, por força da norma estadual de caráter remissivo (art. 144), deve agir dentro dos limites da competência constitucional atribuída ao ente federativo, observando ainda os princípios estabelecidos nas Constituições Estadual e Federal.

O legislador constituinte adotou o denominado princípio da predominância do interesse como critério para a repartição de competências entre os diferentes entes federativos. A competência administrativa autoriza o Município a atuar sobre os assuntos de interesse local, especialmente sobre as matérias expressamente consignadas no art. 30 da Constituição Federal.

Os Municípios possuem competência constitucional genérica para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, CF), cabendo-lhe, também, legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), independentemente de estarem suplementando outras normas.

É salutar que a normatização de funcionamento interno sempre deverá respeitar aos Princípios da Administração Pública, especialmente no que tange ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

### **III – COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Sob o aspecto, a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe, no bojo do art. 169, §1º, cujo o teor foi reproduzido também no art. 169 da Constituição do Estado de São Paulo, que nenhum Projeto que implique criação ou

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

aumento de despesas públicas, poderá ser aprovado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender ao novo cargo.

Conforme entendimento do doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, trata-se de matéria de competência do Poder Executivo, em razão do princípio constitucional da “reserva de administração”:

São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que é nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no art. 37, II, e no art. 169, § 1º da Constituição Federal. Por sua vez, o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve:

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

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

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.

A Constituição Federal prescreve que a regra de investidura em cargo público é por meio de concurso público, em que os critérios seguem a natureza e a complexidade do cargo ou emprego público, *in verbis*:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

---

<sup>1</sup> Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Ainda sob o aspecto da Constituição Federal, dispõe o art. 169, §1º (cujo o teor foi reproduzido também no art. 169 da Constituição do Estado de São Paulo) que alguns atos demandam estipulação de prévia dotação orçamentária e previsão na Lei de diretrizes orçamentárias. Não de forma divergente, prescreve a Lei Orgânica do Município de São Roque:

**Art. 317** A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

Parágrafo Único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta e da indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização legislativa específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A lei de iniciativa do Executivo que cria cargos, ou concede aumentos de vencimentos ou vantagens remuneratórias, ou, de qualquer modo, implique em alterações a maior do quadro de pessoal ou redunde em acréscimos da folha de pagamento é considerada lei que resulta em aumento de despesa com pessoal.

Desta forma, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem acompanhar o Projeto a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes e a declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na lei de diretrizes orçamentárias e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade. Tais documentos constam anexos.

De igual forma, deve a propositura observar os limites estipulados para despesa de pessoal dos arts. 19 e 20, III, ambos da LRF (60% da

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

despesa corrente líquida no âmbito do Município, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo).

Consta da Declaração do Ordenador de Despesas que há *“compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias”* e que *“as despesas com gasto de pessoal, se mostram inferiores ao limite estabelecido no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

No mais, fora jungido Impacto Orçamentário Financeiro referente aos anos de 2025, 2026 e 2025, embora não conste concurso público em andamento a fim de suprir as vagas de provimento efetivo a serem abertas. Apesar disso, observou-se o disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101/00, com a apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a lei e nos dois subsequentes.

Quanto às disposições do art. 17 da LRF, cabe à Prefeitura o cumprimento dos demais requisitos (além da estimativa do impacto) no momento da prática do ato que criar a despesa com pessoal, qual seja o provimento originário dos cargos públicos mediante ato de nomeação.

Por fim, o conteúdo dos anexos fiscais deve ser analisado pela Comissão competente desta Casa, uma vez que a Procuradoria Jurídica se limita a examinar as normas jurídicas do projeto e não possui capacidade técnica contábil para uma análise aprofundada dessa matéria.

## **IV- CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei nº 100/2025-E, devendo o PL ser encaminhado, sucessivamente, para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade”, “Obras e Serviços Públicos” e “Saúde e Assistência Social, para fins de emissão de Parecer.

No mais, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria absoluta (art. 54, § 1º, III) devendo a propositura ser apreciada em um único turno de discussões e votação nominal.



# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais. Outrossim, a opinião exarada neste Parecer Jurídico não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

É o parecer.

São Roque, 03 de novembro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz**

**Procuradora Jurídica**