



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

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

PARECER JURÍDICO Nº 35/2026

Referência: Projeto de Lei nº 17/2026-E

Autoria: Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo – Prefeito 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 PREFEITO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE CARGOS. CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO. INSPETOR DE ALUNOS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 17, de 03 de fevereiro de 2026, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem nº 17/2026 ao Projeto de Lei nº 17/2026-E; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Declaração do Ordenador de Despesas; **4.** Impacto dos Cargos de Provimento Efetivo.

A finalidade precípua do Projeto é a criação de 12 cargos de Inspetor de Alunos destinados à composição do quadro funcional da unidade educacional denominada “**Escola do Futuro**”. Consta da Mensagem:

A “Escola do Futuro” é uma importante Unidade Educacional em nosso Município com previsão de início de pleno funcionamento nos próximos meses. Para tanto, mostra-se indispensável a adequada estruturação de seu corpo funcional, dentre os quais se encontra o profissional Inspetor de Alunos, essencial ao acompanhamento, orientação e segurança dos estudantes, bem como ao bom funcionamento da unidade escolar.

Nesse contexto, a criação dos cargos ora proposta revela-se necessária para atender à demanda iminente.

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 | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

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

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.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles¹:

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 sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que ratifica 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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei.

Eis a síntese do necessário.

II – DO PROJETO DE LEI

A matéria abordada no Projeto de Lei nº 17/2026-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:

¹Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204.

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 | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

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

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, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional.

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.

A autonomia municipal está assentada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, com respaldo no art. 29² da Constituição Federal.

É de se destacar que o aspecto de iniciativa da lei encontra arrimo, também, no art. 60, § 3º, II, da própria Lei Orgânica, porquanto são de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município. Na lição de Hely Lopes Meireles³:

O regime jurídico dos servidores civis consubstancia os preceitos legais sobre a acessibilidade aos cargos públicos, a investidura em cargo efetivo (por concurso público) e em comissão, as nomeações para funções de confiança; os deveres e direitos dos servidores; a promoção e respectivos critérios; o sistema remuneratório (subsídios ou remuneração, envolvendo os vencimentos, com as especificações das vantagens de ordem pecuniária, os salários e as reposições pecuniárias); as penalidades e sua aplicação; o processo administrativo; e a aposentadoria.

² **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. 90, de 15.9.2015. - São Paulo: Malheiros, 2016. p. 520.

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

Assim, são de iniciativa exclusiva do Prefeito, como Chefe do Poder Executivo do Município, os projetos de leis que disponham sobre regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração.

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.

Com relação à propositura, tem-se por objetivo, em apertada síntese, a criação e inserção no Anexo XIII, da Lei nº 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, os cargos de provimento efetivo de Inspetor de Alunos, conforme especificações constantes do anexo I do PL.

Materialmente constitucional o presente Projeto de Lei, eis que a remuneração dos servidores de cargo de provimento efetivo e a disciplina inerente a esta matéria é de interesse local.

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.

A autonomia municipal está assentada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, com respaldo no art. 29⁴ da Constituição Federal.

No que tange à remuneração, o Projeto está alinhado ao art. 39, §1º, da Constituição Federal, que determina que a fixação de vencimentos e subsídios dos servidores deve ocorrer por meio de lei específica.

⁴ **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:



No entanto, devo lembrar que a remuneração total do servidor, e não o seu salário-base, é que não pode ser inferior ao salário mínimo, a teor da Súmula Vinculante nº 16 do STF. Deste modo, é inconstitucional remunerar servidor público, mesmo que exerça jornada de trabalho reduzida, em patamar inferior a um salário mínimo.

III – COMPATIBILIDADE COM A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Sob o aspecto, a Constituição Federal 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 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 Meirelles⁵, 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:

⁵ 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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

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

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 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 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,

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

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

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

Consta da Declaração do Ordenador de Despesas:

DECLARAMOS para os devidos fins e em atendimento ao inciso II do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que as despesas decorrentes do Projeto de Lei nº 17/2026, que dispõe sobre a criação de cargos de Inspetor de Alunos na Lei nº 2.208, de 01 de fevereiro de 1994, onerará, neste exercício, as dotações próprias do orçamento em vigor, havendo, ainda, compatibilidade com a Lei do Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

DECLARAMOS, outrossim, 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, embora não seja claro com relação aos exercícios. Os limites de gastos servem-se de fatos pretéritos (soma da despesa realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores), enquanto a estimativa de impacto econômico-financeiro representa uma projeção para o futuro (exercício em que deve entrar em vigor e nos dois subsequentes).

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 – TÉCNICA LEGISLATIVA

A técnica legislativa é fundamental para garantir a clareza, precisão e coerência das normas jurídicas, de modo a evitar ambiguidades e dificuldades interpretativas. A Lei Complementar nº 95/1998 estabelece regras para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, buscando conferir uniformidade ao processo normativo.

Após exame do Projeto de Lei nº 17/2026-E, que cria os cargos de provimento efetivo de Inspetor de Alunos na Lei Municipal nº 2.208/1994, observa-se que o mesmo **contém falhas de técnica legislativa e necessita de emenda para sua correção.**

Ora, o referido PL dispõe:

Art. 1º Ficam criados e inseridos no Anexo XIII, da Lei n.º 2.208, de 1º de fevereiro de 1994, os cargos de provimento efetivo de Inspetor de Alunos, conforme especificações constantes do anexo I da presente lei.

Parágrafo único. As atribuições do cargo de Inspetor de Alunos estão definidas na Lei n.º 5.007, de 4 de setembro de 2019.

No entanto, entendo que **não está havendo alteração no próprio Anexo que dispõe sobre as remunerações, ou seja, no quadro de cargos e salários**, situação que pode ocasionar problemas futuros. Sequer houve menção do anexo XVI no Projeto de Lei em análise.

No anexo XVI da Tabela de Vencimentos dos Cargos Estatutários da Prefeitura, constante da Lei Municipal nº 2.208/1994, consta que o valor da remuneração do nível II é R\$ 659,35. Com o acréscimo do presente PL, cujo

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

S: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

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

vencimento-base passa a importar R\$ 1.660,15, a tabela ficará desconforme, razão pela qual opino pela necessidade de sua atualização completa.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, cujo Projeto de Lei nº 17/2026-E, **observadas as ressalvas ao longo do texto**. O Projeto de Lei em questão deverá ser previamente encaminhado às Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Obras e Serviços Públicos”.

No mais, nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, devendo a propositura ser apreciada em um turno de discussões e votação nominal.

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.

É o parecer.

São Roque, 04 de fevereiro de 2026.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica