



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



## PARECER JURÍDICO Nº 94/2024

### PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 16/2024

**PROPONENTE: PODER EXECUTIVO**

**REQUERENTES: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**Assunto:** Altera a Lei Complementar nº 267, de 30 de agosto de 2013, para extinguir a Secretaria de Governo, Segurança Comunitária e Trânsito (SEGTRAN) e criar a Secretaria de Governo e Relações Institucionais (SECRI) e a Secretaria de Segurança Pública, Trânsito e Defesa Civil (SETRANDEC) e dá outras providências.

### 1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa desta Casa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei Complementar nº 16/2024 de 16 de abril de 2024 de autoria do Poder Executivo Municipal, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O mencionado Projeto de Lei Complementar contempla uma nova estrutura administrativa da SECTRAN – Secretaria de Governo, Segurança Comunitária e Trânsito, que resultará em sua extinção e desmembramento em duas outras, criando a Secretaria de Governo e Relações Institucionais (SEGRI) e a Secretaria de Segurança Pública, Trânsito e Defesa Civil (SETRANDEC).

A respeito do teor do Projeto de Lei Complementar nº 16/2024, tem-se que o seu conteúdo visa melhorar a estrutura já existente, entregando a cada secretaria e respectivo Secretário uma estrutura capaz de auxiliar o agente político no cumprimento de suas funções.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

### 2. FUNÇÕES DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Pilar do Sul, órgão consultivo com previsão no art. 11 da Lei Complementar nº 274/2014, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000

Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme 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 sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

*“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. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

### **3. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA**

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei Complementar em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.** O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

## **4. ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise do Projeto de Lei Complementar versa sobre os aspectos jurídicos e sua conformação com a Constituição Federal de 1988 e as Leis Nacionais.

Prefacialmente, importante destacar ainda que o exame desta Procuradoria Legislativa cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Assim sendo, informa que escapa da alçada desta Procuradoria Legislativa a análise política da Lei Complementar que se pretende analisar, as quais foram discutidas em órgãos técnicos da Prefeitura Municipal por engenheiros, arquitetos, técnicos em várias áreas do conhecimento, envolvendo o planejamento municipal, bem como a sociedade, portanto, será analisado a matéria unicamente sob a ótica jurídica.

### **4.1 – Da competência e da iniciativa**

Quanto à competência, não há óbice à proposta, visto que conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, *“Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local”*.

No mesmo sentido, o artigo 11, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul refere que *“Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive concorrentemente com a União e o Estado”*.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Alexandre de Moraes afirma que “interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”<sup>1</sup>.

Outrossim, consonante a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas, o que é o caso da propositura legislativa em análise.

Logo, a matéria pública municipal, se adéqua efetivamente à definição de interesse local.

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o projeto de lei apresentado propõe alterações na estrutura administrativa do Executivo, tem-se por adequada a iniciativa do Prefeito, ao qual cabem as competências privativas dos arts. 65 e 89 da Lei Orgânica Municipal:

*Art.65 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*

*I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*

*II – servidores públicos, seu regime jurídico provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*

*III – criação, estruturação a atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;*

*IV – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais;*

*V – organização administrativa e o funcionamento dos serviços públicos.*

*Art. 89 – Compete, privativamente, ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta lei:*

*(...)*

*XXI e XXV – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;*

Para os fins do direito municipal, mais relevante ainda é a observância das normas previstas na Constituição Estadual (CE) no que diz respeito à iniciativa para o processo legislativo, já que, em caso de eventual controle de constitucionalidade, o parâmetro para a

---

<sup>1</sup> In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



análise da conformidade vertical se dá em relação ao disposto na Constituição Paulista, conforme preveem o artigo 125, §2º, da CF/88 e ao artigo 24, §2º da CE/SP:

*CF/88 – Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.*

(...)

*§2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.*

*CE/SP – Art. 24 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

(...)

*§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*

(...)

*2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; (NR) - [Item 2 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.](#)*

Portanto, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei Complementar nº 16/2024, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal, enquanto responsável pela sua organização administrativa.

## **4.2 – Do cumprimento das exigências orçamentário-financeiras**

Além do atendimento da competência e da iniciativa, o projeto para a criação de cargos públicos deve demonstrar o cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, previstos no artigo 169, §1º, da CF/88 e dos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000). No presente projeto, serão criados novos cargos de Secretários Municipais, visto que os demais cargos (Encarregado de Gabinete para a SEGRI e Encarregado do Detranps e Coordenador da Defesa Civil para o SETRANDEC) informados no projeto já existem e deverão ser realocados.

Prevê o artigo 169, caput e §1º, da CF/88:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL



Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000

Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br

*limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)*

*§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)*

***I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)***

***II – se houver [autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias](#), ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (Grifei).***

Já na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) preceituam os artigos 15 e 16, inciso I e II:

*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: [\(Vide ADI 6357\)](#)*

*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.*

Diferentemente do que consta na Justificativa do Projeto, tais regras não estão atendidas nos autos da proposição, visto que não foi apresentada estimativa de impacto orçamentário-financeiro que contemple as informações necessárias para a criação dos cargos de Secretários Municipais. Ainda dispõe o art. 17 da LRF (LC nº 101/2000):

*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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL



Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000

Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br

*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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\).](#)*

*§3ª 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.*

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

Quanto ao referido dispositivo legal, cabe repisar que a estimativa de impacto orçamentário-financeiro apresenta a origem dos recursos para o seu custeio e contém as premissas e a metodologia de cálculo, não afetando os resultados das metas fiscais.

Nesse ponto, é importante lembrar ainda que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/16, que acrescentou o artigo 113 ao ADCT, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de criação ou alteração de despesa obrigatória passou a figurar como um pressuposto constitucional para as proposições legislativas que veiculem a matéria:

*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.*

Sendo assim, a criação de encargos deveria vir acompanhada da origem de recursos e o impacto orçamentário-financeiro conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal ou a declaração



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000  
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



que não serão criadas despesas nesse exercício, e nos dos anos seguintes, além do mais, não há qualquer informação sobre o assunto, conforme disciplina os artigos acima mencionados.

Logo tais documentos são necessários como em qualquer outra avença, sendo estas informações importantes para permitir uma melhor fiscalização pelos nobres Vereadores.

## 4.4 – Da legalidade do projeto de lei complementar

No que se refere à **LEGALIDADE**, esta restou prejudicada, haja vista, que não foi apresentado o estudo de impacto orçamentário e financeiro contemplando as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), conforme exposto no item 4.3 acima mencionado.

## 5. CONCLUSÃO

Quanto ao mérito da propositura do projeto de Lei em análise, refoge às atribuições e competências desta Procuradoria Legislativa nele incursionar-se.

Cabe tão somente aos Vereadores, no exercício da função legislativa, ponderar pela adequação da medida em face dos interesses públicos, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Considerando todo o exposto, a Procuradoria Legislativa manifesta-se **pela ILEGALIDADE DESTE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR**, conforme fundamento nos itens 4.3 e 4.4 deste Parecer, por inobservância, até o presente momento, da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000).

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este projeto de lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 65 regimental, mediante manifestação da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 65, inciso I, alíneas d e n do Regimento Interno).

Ademais, caso não seja esse o entendimento dos nobres parlamentares, cabe a Comissão de Justiça e Redação, por meio de ofício, solicitar ao autor da proposição em epígrafe, os documentos essenciais para a aprovação deste projeto de lei.



# CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL



Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000

Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 16 de maio de 2024.

**DANIELE CRISTINA DE SOUZA**

Advogada - OAB/SP nº 379.041.