



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA

I-SÍNTESE DA MATÉRIA

Projeto de Lei Complementar nº 3/2025

Ementa: Dispõe sobre a transformação de cargos de provimento efetivo no quadro permanente de pessoal do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

Autoria: Chefe do Executivo

II- DO RELATÓRIO

O projeto de lei complementar em análise sob nº 3/2025 de autoria do Chefe do Executivo, prefeito Fábio Paschoalinoto, possui como objeto realizar a transformação de cargos de provimento efetivo no quadro permanente de pessoal.

Quanto ao processo legislativo, à matéria foi protocolada no dia 29/01/2025 e ainda já foi lida em expediente (3/02/2025).

Ainda não há pareceres das comissões permanentes até a data deste parecer.

Instruem o pedido, no que interessa:

(i) Minuta do Projeto de Lei Complementar nº 3/2025

(ii) Justificativa

(iii) Ofício nº 9/2025

Inicialmente deve ser salientado que ainda nesta Casa não há controle de fluxo de entrada e remessa de expedientes ou norma regulamentadora de fluxo, prazos, e qual o momento oportuno do parecer da procuradoria jurídica. Seja antes de envio para a análise das Comissões, seja depois da análise das comissões com o devido encaminhamento.

Assim como o Grupo de Trabalho do R.I.¹ ainda está em seu início, a procuradoria, quando possível, emite seu parecer antes da reunião das comissões. Caso necessário e solicitado é possível o reenvio para novo parecer diante da pertinência verificada pela secretaria em comento e a autonomia da procuradoria enquanto não normatizado os devidos trâmites desta procuradoria e a legislação que cria o órgão e a carreira de procurador.

¹ Grupo de Trabalho para Atualização do Regimento Interno – ato 009/2024 – Publicado em 27/02/2024 – D.O. de Meridiano



CÂMARA MUNICIPAL DE **MERIDIANO**

Recebido o projeto de lei e remetido a esta procuradoria para emanar parecer, o qual, salienta-se, consiste em parecer de caráter **não vinculante** e apenas **opinativo** sobre os fundamentos jurídicos e legais sobre o tema.

É o relatório.

III-FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente em caráter meramente informativo e para elucidação da leitura do parecer em questão será a presente fundamentação dividida em três partes: **I-** Análise da competência da iniciativa da matéria; **II-** Análise do histórico da matéria; **III-** Análise da viabilidade jurídica, legal e constitucional da matéria; **IV-** Da Juridicidade e da Legalidade e **V-** Técnica Legislativa.

Da Análise da Competência da Iniciativa da Matéria

A análise da competência da iniciativa da propositura deste projeto de lei complementar que consiste em transformar cargos da administração pública direta possui competência exclusiva do Poder Executivo, representado pelo prefeito, como previsto na Lei Orgânica Municipal.

O artigo 45, inciso I da LO² disciplina a **competência exclusiva** do Chefe do Executivo a iniciativa dos projetos de lei que versem sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

Art. 45 - 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 ou aumento de sua remuneração;

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

III. criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;

IV. matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções.

Parágrafo único - Não será admitido o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto no inciso IV, primeira parte.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

² Lei Orgânica de Meridiano – acesso na íntegra

https://sapl.meridiano.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/9/lei_organica.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

A matéria ainda é tratada pela Constituição Federal no artigo 48, XI, que estabelece a sobre transformação de cargos, no quais os artigos a diante estabelecem a competência de cada Casa Legislativa, e cada Poder a iniciativa do projeto de lei para criar, extinguir ou transformar seus respectivos cargos, gerindo da melhor forma seu quadro pessoal.

Diante disso não se verifica irregularidade normativa na **iniciativa** da matéria pelo Poder Executivo.

Passa-se, então, à análise dos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, em especial, o regime inicial da tramitação da matéria, o processo de votação a ser utilizado e o quórum para sua aprovação.

O regime inicial de tramitação é o ordinário. A deliberação acerca deste Projeto de Lei Complementar deve ser realizada pela CJR³, CFO⁴, CFOPP⁵, CESAS⁶.

O processo de votação é o simbólico (artigo 197, I e §1º ambos do RI).

O quórum de aprovação é maioria simples⁷ (art. 193, I e §2º do RI).

Ainda que há discussão sobre o quórum de aprovação do projeto de lei complementar em questão, esta procuradoria mantém o entendimento que a transformação de cargos é matéria que deveria ser apreciada nos moldes do artigo 194, VII, ou seja, em quórum para aprovação de maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal, visto estar em tese, alterando significativamente o quadro funcional. Conquanto deve ser respeitado o Regimento Interno e o quórum para aprovação não está expressamente previsto.

Portanto, silente o Regimento sobre a questão, para que seja aprovada a matéria, será necessário maioria simples.

Nesse sentido, a aprovação por maioria simples seria possível para a validade de seu processo legislativo.

Portanto na inexistência de menção expressa sobre o quórum de aprovação deve ser entendido pela regra, qual seja maioria simples.

Posto isso no presente ponto o parecer **opina** por não se vislumbrar ilegalidade na iniciativa da matéria.

³ Comissão Justiça e Redação - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/1>

⁴ Comissão de Finanças e Orçamento - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/2/composicao>

⁵ Comissão de Fiscalização do Orçamento e das Políticas Públicas - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/6/composicao>

⁶ Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/4/composicao>

⁷ Maioria Simples – art. 193, §1º - À maioria simples corresponde a mais da metade apenas dos Vereadores presentes à sessão.

Análise do histórico da matéria

Nesse ponto o parecer encontra-se prejudicado, pois a análise do aspecto histórico da matéria não oportuniza viabilidade ou enseja análise jurídica pelo objeto principal em discussão legislativa.

Análise da viabilidade jurídica, legal e constitucional da matéria

O projeto de lei possui o objetivo de **transformar** vagas de cargos diferentes, cita-se 2 vagas de serviços gerais, 2 vagas de monitor de sala e 3 vagas de inspetor de alunos em outras 6 vagas de auxiliar de desenvolvimento educacional.

⁸Inicialmente destaca-se a despesa com pessoal está acima do limite constitucional, ou seja, **55,08%** (cinquenta e cinco inteiros e oito décimos por cento), conforme relatório de gestão fiscal simplificado.⁹

RGF-Anexo 01 | Tabela 1.0 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal

Apuração do Cumprimento do Limite Legal	DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal	
	Valor	% sobre a RCL Ajustada
DTP e Apuração do Cumprimento do Limite Legal		
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	43.932.593,18	
(-) Transferências Obrigatórias da União Relativas às Emendas Individuais (art. 166-A, §1º, da CF)	900.000,00	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16, da CF)	0,00	
(-) Transferências da União relativas à remuneração dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11)	0,00	
(-) Outras Deduções Constitucionais ou Legais	0,00	
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (V)	43.032.593,18	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VI) = (IIIa + IIIb)	23.701.230,93	55,08
LIMITE MÁXIMO (VII) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	23.237.600,32	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (VIII) = (0,95 x VII) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	22.075.720,30	51,30
LIMITE DE ALERTA (IX) = (0,90 x VII) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	20.913.840,29	48,60

Situação apontada persiste há mais de 1 (um) ano e já houve diversos apontamentos pelo controle interno¹⁰ do Poder Executivo e pareceres da Procuradoria Jurídica do Executivo¹¹¹² sobre o tema.

⁸ Fonte- Relatório de Gestão Fiscal Simplificado – publicação DOM ed. 1776 – pag 7 – data 27/01/2025 - https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=NTk5ODYz

⁹ Relatório de Gestão Fiscal Simplificado – publicação DOM ed. 1776 – pag 7 – data 27/01/2025

¹⁰ Recomendação nº001/2025 – Controladoria Municipal – publicação DOM ed. 1766 – pag 4 – data 13/01/2025 - https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=NTkzMzg1

¹¹ Parecer da Procuradoria Geral do Município – publicação DOM Ed.1767 – pag. 2 – data 14/01/2025 - https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=NTkzODYw

¹² Parecer da Procuradoria Geral do Município – publicação DOM Ed 1615-A -pag. 2 – data 8/05/2024 - https://dosp.com.br/exibe_do.php?i=NDkzMDUw



CÂMARA MUNICIPAL DE MERIDIANO

Diante do estágio que o Poder Executivo se encontra em relação ao gasto com pessoal, há incidência de algumas vedações legais, sob risco de incorrer nos atos praticados serem considerados **nulos de pleno direito** (art. 21, LRF).

Dentre as vedações está a criação de cargo, emprego ou função (art. 22, II, LRF) e alteração da estrutura da carreira que implique aumento de despesa (art. 22, III, LRF).

Essas e outras vedações são aplicadas a partir do momento que as despesas com gasto de pessoal atinjam o montante de 51,30 %¹³ (cinquenta e um inteiros e trinta décimos por cento) da receita líquida corrente.

Corroborando com as constatações acima mencionada é notório que o limite de gasto com pessoal já foi ultrapassado nos termos do artigo 22, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal em **setembro de 2023**, conforme relatório de controle interno¹⁴ constante no portal transparência do Poder Executivo.

14. Limite da Despesa com Pessoal (art. 22, LRF)

O quadro a seguir apresenta o percentual da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo com a Receita Corrente Líquida do Município.

DESPESA COM PESSOAL			
DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO ANTERIOR	SETEMBRO/2023	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	38.630.345,74	40.262.563,61	
LIMITE MÁXIMO DE GASTO (ART. 20 LRF)	20.860.386,70	54,00	21.741.784,35 54,00
LIMITE PRUDENCIAL 95% (ART. 22 LRF)	19.817.367,36	51,30	20.654.695,13 51,30
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	17.146.889,83	44,38	20.872.288,50 51,84

Abaixo segue o gráfico referente ao percentual aplicado com despesa de pessoal em comparação ao limite máximo e limite prudencial.



Verificamos que a despesa líquida com pessoal representou até o período analisado **51,84%** da Receita Corrente Líquida, não excedendo o limite previsto no art. 20, inciso III da Lei Complementar 101, de 04/05/2000.

Tendo em vista que o percentual apurado excedeu o limite de **95%** previsto no art. 22, parágrafo único da Lei Complementar citada anteriormente, o Poder Executivo está sujeito às vedações impostas nos incisos I a V do mesmo dispositivo.

¹³ Artigo 22, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC101/2000.

¹⁴ Relatório do Controle Interno – pag. 33 - <http://servidor.meridiano.sp.gov.br:8079/Transparencia/>



CÂMARA MUNICIPAL DE **MERIDIANO**

Ao passo que no mês de **dezembro de 2023** a despesa com gasto de pessoal ultrapassou o limite constitucional de 54%, perfazendo o valor de **54,18% (cinquenta e quatro inteiros e dezoito décimos por cento).**¹⁵

16. Limite da Despesa com Pessoal (art. 22, LRF)

O quadro a seguir apresenta o percentual da despesa líquida com pessoal do Poder Executivo com a Receita Corrente Líquida do Município.

DESPESA COM PESSOAL				
DESCRIÇÃO	EXERCÍCIO ANTERIOR		DEZEMBRO/2023	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	38.630.345,74		41.612.108,07	
LIMITE MÁXIMO DE GASTO (ART. 20 LRF)	20.860.386,70	54,00	22.470.538,36	54,00
LIMITE PRUDENCIAL 95% (ART. 22 LRF)	19.817.367,36	51,30	21.347.011,44	51,30
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	17.146.889,83	44,38	22.548.189,92	54,18

Abaixo segue o gráfico referente ao percentual aplicado com despesa de pessoal em comparação ao limite máximo e limite prudencial.



Verificamos que a despesa líquida com pessoal representou até o período analisado **54,18%** da Receita Corrente Líquida, excedendo o limite previsto no art. 20, inciso III da Lei Complementar 101, de 04/05/2000, o que exigirá a recondução nos dois quadrimestres seguintes, nos termos do artigo 23 da mencionada Lei.

Tendo em vista que o percentual apurado excedeu o limite de **95%** previsto no art. 22, parágrafo único da Lei Complementar citada anteriormente, o Poder Executivo está sujeito às vedações impostas nos incisos I a V do mesmo dispositivo.

Dentro do exercício de 2024 o valor do percentual com gasto de pessoal variou entre **58,49%** a **55,08%**, totalizando em todos os meses valor superior a 51,30%, limite estabelecido pela LRF para não incidir as vedações legais.

Posto isso, o Poder Executivo Municipal enfrenta as vedações da Lei de Responsabilidade Fiscal há mais de 1 (um) ano e, portanto, deve se atentar as suas proibições quando da análise dos projetos de leis enviados para o processo legislativo.

¹⁵ Relatório de Controle Interno dezembro de 2023 - <http://servidor.meridiano.sp.gov.br:8079/Transparencia/>



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Portanto, superado o limite (51,30%) várias são as vedações, dentre elas aumento, concessão de vantagens e reajuste (ressalvada a revisão prevista pela Constituição Federal – art.37, X).

Superado a explanação sobre o status encontrado pelo Poder Executivo com relação as vedações previstas no artigo 22 e suas consequências prevista no *caput* do artigo 21, ambos da LRF, passa a ser abordado outros aspectos concatenados com o projeto em questão.

No bojo do projeto de lei complementar nº 3/2025 que trata sobre a transformação de cargos de forma parcial, consta situação impar a ser analisada.

De modo inicial deve-se entender que transformação e transposição não são termos sinônimos, mas sim institutos utilizados para definir nova lotação ideal das categorias funcionais realizadas durante o plano de classificação de cargos.

Nesse plano são implantados com aproveitamento dos cargos existentes (vagos e ocupados) e precedidos de estudos objetivando a (nova) definição da chamada lotação ideal da categoria.

Segundo Osvaldo Rodrigues de Souza, a transposição e transformações de cargos e empregos são procedimentos administrativos autorizados por lei, oriundos decorrentes da política de pessoal, com propósito de aprimorar e compatibilizar planos de retribuição de cargos no serviço público, voltada essa política para a valorização dos servidores.¹⁶

Ainda nesse sentido delimita o autor que as transposições e transformações de cargos de sistemas antigos para os novos são instrumentos naturais com que conta a administração para a implantação dos novos planos de classificação.

Como forma de distinção e melhor entendimento, a transformação do cargo, evento que acontece de maneira mais rotineira, ou seja, com uma maior constância e relevância, assume um foro constitucional, pois há previsão no artigo 40, §4º e 48, X, CF.

¹⁶ Reflexões sobre os institutos da transposição e transformação de cargos públicos – autor Osvaldo Rodrigues de Souza - <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191/r133-04.PDF?sequence=4>



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Em suma a diferença entre transposição e transformação resiste apenas substancialmente que na última (transformação) há mudança significativa das atribuições do cargo existente.

No contexto atual do projeto de lei em análise, os cargos mencionados a serem transformados não possuem correlação de atribuições, ou seja, não possui similitude entre elas.

A transformação de cargos quando comporta elevação do nível de complexidade ou de escolaridade apresentam, pela doutrina jurídica, serem inviáveis, em face o artigo 37, II da Constituição Federal, que objetiva também o fortalecimento do sistema do mérito, no serviço público, e que deve ser objeto de interpretação teleológica (SOUZA, Osvaldo, 1997)¹⁷.

Nesse passo, ainda que haja cargos vagos, em tese, mas não demonstrados por documentos hábeis, ocorre uma transformação parcial que deve ser analisado no contexto da administração pública e seu deslinde do poder discricionário.

Uma vez que a transformação é um instituto a ser aplicados a um conjunto global de cargos e não apenas em alguns cargos.

Ou seja, em **entendimento desta procuradoria jurídica**, a transposição e transformação devem ocorrer em um todo, ou seja, com relação a carreira inteira, portanto, deveria ocorrer sobre todos os cargos relacionados aos serviços gerais e/ou monitor de sala e inspetor de alunos.

Ocorrência de forma parcial desnatura o instituto, bem como gera possível situação de “camuflagem” para eventual situação de criação de cargo.

Situação essa que deve ser melhor analisada no contexto de eventual impacto orçamentário e, também, diante do limite prudencial atingido pelo Poder Executivo, visto as vedações que o Poder encontra submetido desde 2023.

¹⁷ <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191/r133-04.PDF?sequence=4#:~:text=A%20transposi%C3%A7%C3%A3o%20consiste%20no%20deslocamento,entre%20um%20e%20outro%20instituto.>



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Enquanto superada a análise do instituto da transformação deve ser analisado aos requisitos essenciais de todo projeto de lei que trate de cargos criados ou transformados.

Inicialmente não há nos autos do processo legislativo a previsão de impacto financeiro, pois os dados anexos apenas demonstram o montante de recursos públicos que seriam destinados ao pagamento do vencimento dos cargos a serem transformados (caso providos) e dos cargos “novos” quando providos.

Apesar de apresentados números tanto quanto a menor com a transformação, isso não demonstra o real impacto financeiro previsto para o exercício atual e dois próximos (art. 16, I, da LRF).

Embora expedido ofício nº 16/2025 no qual a presidência solicitou documentação adicional do presente projeto de lei, no qual houve apenas atendimento parcial da solicitação.

No ofício peditório constou a apresentação do despacho e declaração do ordenador de despesas quanto ao atendimento do art.16 da LRF, em conformidade com o Comunicado SDG nº28/2006 e a apresentação do impacto financeiro.

Recebido a resposta pelo ofício recebido nº 9/2025 apenas com a declaração do ordenador de despesas atestando existir adequação orçamentária e financeira com LOA, LDO e PPA.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Fabio Paschoalinoto, Prefeito Municipal no uso de minhas atribuições legais e em atendimento às determinações do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2.000, na qualidade de ordenadora de despesas, DECLARO existir adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentária.

Conforme art. 4º do projeto de Lei Complementar os cargos transformados ocorrem sem aumento de despesa.

Por ser o acima exposto a expressão da verdade, firmo a presente.

Meridiano, 03 de fevereiro de 2025.

FABIO PASCHOALINOTO
PREFEITO MUNICIPAL

O documento emitido, embora seja devidamente assinado pelo ordenador de despesas do Poder Executivo, não se encontra com respaldo no Comunicado SDG nº28/2006 e Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmara Municipais do Tribunal de Conta do Estado de São Paulo, cujo modelo seguiu anexo ao ofício.

Ademais não houve apresentação da estimativa do impacto financeiro, assim desrespeitado o artigo 16, I e II da LRF.

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE **MERIDIANO**

Outrossim, a ação direta de inconstitucionalidade nº 6.357/DF, já com trânsito em julgado¹⁹, mas com perca do objeto devido a edição da Emenda à Constituição nº 106/2020²⁰ que tratou de forma diferenciado o entendimento do artigo 16 da LRF, apenas durante o estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional (pandemia).

Portanto não está cumprida a formalidade legal da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, o projeto de lei complementar **não encontra amparo legal, constitucional e regimental.**

Manifesta a procuradoria o prosseguimento do projeto para análise das comissões permanentes, em especial o trâmite inicial da CJR.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Nesse ponto, o Projeto de Lei Complementar nº 3/2025 encontra amparo legal quanto a técnica legislativa redacional, eis que elaborado em acordo com os procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão jurídica.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o presente projeto de lei **não atende aos pressupostos legais**, sob o aspecto jurídico, encontra-se **inapto**, e deve ser enviado as Comissões Permanentes citadas para a manifestação pertinente e, posteriormente, caso seja oportuno, para sua deliberação em plenário, ressalvada a autonomia delas em emanar parecer contrário.

¹⁹ ADI6.357/DF - <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345034916&ext=.pdf>

²⁰ Emenda Constitucional nº106/2020 - https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc106.htm



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

É o parecer, sub censura, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Meridiano, 12 de fevereiro de 2025.

CAIO VINÍCIUS CAETANO VELHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/SP 440.312

