



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 29 de setembro de 2025.

Parecer: 140/2025.

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 16/2025 – “DISPÕE SOBRE A EXTINÇÃO NA VACÂNCIA DE CARGOS EFETIVOS QUE INTEGRAM O QUADRO DE SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, NOS TERMOS QUE ESPECIFICA”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre a extinção na vacância de cargos efetivos que integram o quadro de servidores da Administração Pública Municipal, nos termos que especifica. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2690/2025, em 22 de setembro de 2025. Despachado para parecer em 29 de setembro de 2025. Recebido para parecer em 29 de setembro 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei complementar que tem por objetivo a extinção de cargos, no total de acordo com as considerações de cinco e cinquenta cargos criados, mas nunca providos de auxiliar de vida escolar, dez cargos criados de cuidados, sendo que nove estão vagos e um cargo atualmente se encontra provido.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Estes cargos são decorrentes de concurso público que nunca forma preenchidos, detalha ainda que a extinção não prejudicará os servidores ativos, sendo medida de adequação para futuros concursos públicos em obediência ao Decreto-Estadual nº 67.635/23, que regulamenta o acompanhamento de educação especial na rede estadual de ensino de acordo com documento juntado fls. 4/9.

Ressalta decisão judicial documento untado fls. 9/22, duas sentenças judiciais estabelecendo a necessidade de profissional de apoio escolar - atividades escolares PAE/AE em sala de aula, conforme fundamento das respectivas decisões judiciais.

Determina o artigo 1º, que ficam extintos na vacância os cargos de auxiliar de vida escolar, cuidador, oficial de escola, orientador de alunos, secretário de escola e servente de escola que integram a Lei Complementar nº 115/2020.

II – Da Espécie Normativa.

As leis complementares estão dispostas no nosso ordenamento jurídico para delimitar assuntos mais específicos que o constituinte originário achou por bem, concretizar através da maioria absoluta de votação, assim o texto constitucional elenca uma série de assuntos que devem ser seu processo legislativo estabelecido através de lei complementar.

A Constituição Federal possui as seguintes espécies normativas em sentido estrito, isto é, as que inovam o ordenamento jurídico, pois as normas jurídicas em sentido amplo abrangem as que não inovam, como portarias, decretos, assim não possuem a mesma força inovadora que as normas em sentido estrito.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O artigo 59, da Constituição Federal trás um rol taxativo de normas jurídicas, compreendendo as leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções.

A Constituição Federal possui um rol de matérias que podem ser apreciadas e votadas através de lei complementar, assim como a Constituição do Estado de São Paulo, não se encontrando as relacionadas em relação a código de obras, dessa maneira deverá ser através de lei ordinária.

A Constituição Federal elenca em seus artigos:

Artigo 7º inciso I: relação de emprego; **16, § 9º** inelegibilidade e prazos; **18, § 2º** territórios, criação, transformação, reintegração; **18, § 3º** incorporação, subdivisão, desmembramento de Estados; **18, § 4º** criação, incorporação, fusão de Municípios; **21, IV** trânsito de forças estrangeiras; **22, p. único** delegação de competência; **23, p. único** cooperação entre entes federativos; **25, § 3º** regiões metropolitanas, urbanas e microrregiões; **37, inciso XIX** definição de área de atuação de Fundação; **40, § 1º, II, III** regime próprio de previdência; **40, § 4º-A** aposentadoria especial – deficientes; **40, § 4º-B** aposentadoria especial - cargos específicos; **40, § 4º-C** aposentadoria especial atividades insalubres; **40, § 5º** aposentadoria especial – professores; **40, § 20º único** regime próprio de previdência social; **40, § 22** normas regimes de previdência existentes; **41, III** perda cargo público; **43, § 1º** integração de regiões em desenvolvimento; **45, § 1º** número de deputados; **59, p. único** redação, alteração e consolidação das leis; **79, p. único** atribuições do Vice-Presidente; **84, XXII** trânsito e permanência de forças estrangeiras; **93, caput** estatuto da magistratura; **100, § 15** precatórios – regime especial; **121, caput** competência juízes e juntas eleitorais; **128, § 4º** destituição de procuradores-gerais; **129, VI, VII**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

funções do ministério público; **131, caput** advocacia-geral da união **131, § 1º** defensoria pública união; **142, § 1º** forças armadas – normas gerais; **146, I, II, III**, tributos – normas gerais **146-A** tributos – critérios especiais; **148, caput** empréstimos compulsórios; **153, VII** impostos – grandes fortunas; **154, I** impostos residuais e extraordinários; **155** impostos – estados e distrito federal; **156** impostos – municípios; **161** repartição de receitas tributárias; **163** finanças públicas; **165** leis orçamentárias; **166** leis orçamentárias – união; **169** despesas com pessoal; **184** desapropriação; **195** seguridade social – fontes de financiamento; **198** saúde – diretrizes gerais; **201** previdência social – regras gerais; **202** regimes de previdência privada; **231** povos indígenas;

E a Constituição de São Paulo possui previsão em seu artigo 23, da Constituição Federal, a Constituição de São Paulo agrupou as hipóteses de lei complementar em um único dispositivo, sendo este o paradigma para se exigir a mesma espécie normativa no âmbito do Município.

Com exceção do Estatuto dos Servidores Municipais, as demais matérias são produzidas por lei ordinária. Isso ocorre, posto não existir essa previsão na Constituição Federal e Estadual para a utilização de lei complementar.

Observa-se que a criação ou extinção de cargos, funções ou empregos na administração pública não está prevista no rol da Constituição Federal e através do princípio da simetria também não está na Constituição do Estado de São Paulo, estando apenas o Estatuto dos Servidores no artigo 23, § único, item 10.

Com relação a criação e extinção como exemplificado a cima, não está previsto como matéria de lei complementar, devendo ser



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

matéria de lei ordinária em decorrência do poder discricionário da administração pública (conveniência e oportunidade), assim o objeto deste projeto de lei deverá ser em lei ordinária e não lei complementar.

Eis jurisprudência nesse sentido:

“EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IPTU. EXIGIBILIDADE. ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. INSTITUIÇÃO DE CÓDIGO TRIBUTÁRIO MUNICIPAL MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. RESERVA CONSTITUCIONAL DE LEI COMPLEMENTAR. INCIDÊNCIA NOS CASOS TAXATIVAMENTE INDICADOS NA CONSTITUIÇÃO.

1. Para concluir sobre a necessidade de lei complementar para instituição do Código Tributário Municipal seria necessária a análise da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal, bem como de outras normas infraconstitucionais de regência, providências vedadas em sede de recurso excepcional. O caso atrai a incidência da Súmula 280/STF.

2. O legislador constituinte não reservou a matéria – instituição de Código Tributário Municipal – à lei complementar. Desse modo, do ponto de vista formal, o aludido Código Tributário não violou qualquer dispositivo da Magna Carta. Só se faz necessária a edição de lei complementar quando o próprio texto constitucional assim exige expressamente.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC/1973". (STF – 1ª Turma, AgRg no RExt com Agravo 662.401/SE, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/09/2016) (grifamos)

Segue:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da nova Lei Orgânica do Município de Álvares Machado, de 23 de dezembro de 2022, específica dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica: a) Art. 12, incisos XXI e XXVII; b) Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; c) Artigos 31, incisos III, V e VII, e 91, parágrafo único, incisos I, VI, VII, IX e X; d) Art. 30, incisos I, IX, X, XI e XII; e) Art. 137, incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea "a" do XX e XXI, e Artigos 139, 142 e 143; f) Art. 17, inciso VIII parcialmente; e g) Art. 17, inciso XXVII, Art. 109, inciso XXII, e Art. 159, Caput.

Alegação de impossibilidade de edição de nova Lei Orgânica e especificamente os dispositivos impugnados violam a separação dos Poderes e o princípio da simetria em relação à Constituição Estadual e à Carta da República. Edição de nova Lei Orgânica. Possibilidade. Natureza jurídica diversa da Constituição. Sua publicação não representa manifestação direta do Poder constituinte. Prazo de 6 meses para a votação da Lei Orgânica, contado da promulgação da Constituição Estadual, conferido pelo art. 11, parágrafo único, do ADCT, não interfere em sua natureza jurídica de ato normativo infraconstitucional passível de modificação e até mesmo de revogação, desde que substituído por uma nova Carta Própria produzida mediante observância do modelo delimitado pelo art. 29 da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Incisos XXI e XXVII do artigo 12. Atribuição ao Município de legislar sobre “espetáculos e diversões públicas” e também “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas”. Compete a Lei Federal regular as diversões e espetáculos públicos (art. 220, § 3º, inciso I, da Constituição Federal). Ofensa ao princípio federativo. Ao Município cabe “exercer poder de polícia quanto às diversões públicas, no que concerne à localização e autorização de funcionamento de estabelecimentos que se destinem a esse fim”. Precedente do STF.

Todavia, atividades de planejar e promover a defesa contra calamidades, no caso do Município, estão restritas ao interesse local e se vinculam a questões de saúde e meio ambiente. Matérias de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como previsto no art. 23, incisos II e VI, da Constituição Federal. Inocorrente violação ao princípio federativo. Ausente interferência no planejamento central e na promoção de medidas de enfrentamento a serem disciplinadas pela União (Art. 21, inciso XVIII, da CF). Admissível que os entes federativos em seu âmbito de atuação disponham sobre condutas pertinentes para a proteção da sociedade em face de situações de calamidade pública, conforme seu Poder de Polícia.

Artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123. Normatização sobre processo para cassação de cargo de vereador e prefeito por infração político-administrativa. Matéria de competência privativa da União. Art. 22, I, da CF. Súmula nº 722 e Súmula Vinculante nº 46, ambas do STF. Inadmissível a invasão pela Câmara Municipal de competência legislativa exclusiva da esfera federal. Necessidade de observância



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

do princípio federativo. Art. 29 da CF, art. 1º e 144 da CE. Precedentes deste Órgão Especial.

Artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, IX e X.

Exigência de votação por maioria absoluta para aprovação de matérias atinentes a Uso, Parcelamento e Ocupação do Solo; Código Tributário do Município; criação e extinção de cargos e empregos públicos e, aumento de vencimento de servidores; Regime Jurídico Único dos Servidores; criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública direta, indireta, autárquico e fundacional. Aplicação do princípio da simetria. Vedado ao Município se sobrepor a dispositivos de ordem constitucional e submeter novas matérias à votação qualificada exigível para a produção de lei complementar. Necessidade de votação por maioria absoluta apenas quanto à matéria referente ao Regime Jurídico único dos servidores. Incidência do art. 23, parágrafo único, item 10, da Constituição Estadual, que exige lei complementar para dispor acerca dos “Estatutos dos Servidores Cíveis e dos Militares”. Precedente deste Órgão Especial.

Incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30. **Imposição do voto favorável de 2/3 dos vereadores para aprovação de lei acerca de denominação de próprios e logradouros públicos; alienação de bens imóveis; concessão de moratória, remissão, isenção e anistia; concessão de serviços públicos; concessão de direito real de uso de bens imóveis; aquisição de bens imóveis por doação; outorga de títulos e honrarias. Matérias próprias de lei ordinária. Ausente simetria em mandamento constitucional que autorize a imposição de quórum qualificado.**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Incisos VI, IX, X, XIII, XIV parcialmente -, XVI, alínea "a" do inciso XX e inciso XXI do artigo 137, e artigos 139, 142 e 143. Regras sobre o regimento jurídico dos servidores públicos municipais. Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Violação aos artigos 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal; artigos 5º, caput, e § 2º, 24, § 2º, item 1 e 4, e 144 da Constituição Estadual. Aplicação da Tese firmada pelo STF no Tema 223, de repercussão geral, e precedentes deste Órgão Especial.

Inciso VIII do artigo 17. Necessidade de autorização da Câmara Municipal no caso de ausentar-se o prefeito do Município por mais de 15 dias e, do País, por qualquer tempo. Violação ao princípio da separação dos Poderes a imposição de permissão parlamentar para que o prefeito possa ausentar-se do país por qualquer período. Compatível, no entanto, a necessidade de autorização para o caso de deixar o Município por mais de 15 dias, por simetria aos artigos 20, inciso IV, e 44 da Constituição Estadual, que repisam nos limites geográficos da atuação política do Chefe do Executivo os artigos 49, III, e 83, da Constituição Federal.

Inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput. Exigência de autorização da Edilidade para alienação de bens públicos municipais. Cabimento apenas para o caso de bens imóveis por simetria ao art. 19, inciso IV, da Constituição Estadual. Caso de declaração de nulidade parcial sem redução de texto para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis.

Inciso XXII do artigo 109. Necessidade de prévia autorização da Câmara Municipal para o Prefeito celebrar convênios e consórcios.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Ausência de violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. Inteligência do art. 20, XIX, da Constituição Estadual. Entretanto, deve ser dada interpretação conforme a Constituição para reconhecer a inconstitucionalidade da norma impugnada apenas em relação a convênios e consórcios que não resultem em compromissos gravosos para o município.

Ação parcialmente procedente para: (1) declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica do Município de Álvares Machado: (a) inciso XXI do artigo 12; (b) artigos 61, 62, 63, 64, 122 e 123; (c) artigos 31, III, V e VII, e 91, parágrafo único, I, VI, VII, e X; (d) incisos I, IX, X, XI e XII do artigo 30; (e) incisos VI, IX, X, XIII, XIV este parcialmente, em relação ao trecho “não podendo ser realizados antes de decorridos 30 (trinta) dias do encerramento das inscrições, as quais deverão estar abertas pelo prazo mínimo de 15 (quinze) dias, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego” -, XVI, alínea “a” do XX, e inciso XXI do art. 137, e artigos 139, 142 e 143; (f) Inciso VIII do artigo 17 parcialmente em relação ao trecho que exige autorização da Câmara Municipal para o Prefeito se ausentar do País, por qualquer tempo; (2) declarar a nulidade parcial sem redução do texto em relação ao inciso XXVII do artigo 17 e artigo 159, caput, para afastar a necessidade de autorização parlamentar para alienação de móveis; (3) conferir ao inciso XXII do artigo 109 interpretação conforme a Constituição, no sentido de se exigir aprovação da Câmara Municipal somente para convênios e consórcios que resultem compromissos gravosos ao município”. (TJSP – Órgão Especial, ADI 2038160-60.2023.8.26.0000, Rel. Des. James Siano, j. 9/08/2023) (grifamos)



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Observa-se que de acordo com a jurisprudência a criação e extinção de cargos nas matérias pertinentes de lei complementar e dessa maneira exigindo quórum de votação de maioria absoluta, ao contrário é matéria de lei ordinárias com exigência de quórum de votação de maioria simples.

III – Do Direito.

Um ponto que não ficou totalmente esclarecido ocorre em relação ao cargo que se encontra preenchido conforme as considerações, se haverá a extinção de todos os cargos de acordo com o artigo 1º, do projeto de lei, como ficará o cargo preenchido, necessário maiores esclarecimentos.

Outra questão que necessita de maiores esclarecimentos e juntada de documentos se dá em relação ao edital do concurso público a fim de comprovação de validade, pois de acordo com o artigo 37, III, da Constituição Federal, o prazo de validade do concurso público é de dois anos sendo prorrogável por mais dois anos.

Mesmo a lei sendo de 2020, o que presume-se que o concurso seja em data assemelhada, se faz necessário a juntada de documento da data do concurso, a Lei nº 30340/93 – Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Birigui, estabelece em seu artigo 18, o prazo de dois anos prorrogável uma única vez por igual período.

Em relação a competência, cabe ao poder Executivo de acordo com o artigo 40, I, criação ou extinção de cargos, empregos, funções na administração pública direta e indireta, artigo 24, § 2º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo e artigo 61, § 1º, II, alínea a, da Constituição Federal.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

IV - Do Parecer Jurídico.

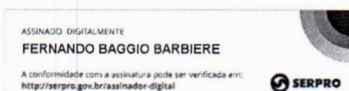
O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

V – Conclusão.

Ante o exposto, deve ser modificado a norma jurídica de lei complementar para lei ordinária, por não estar expresso dentre as matérias previstas de lei complementar na Constituição Federal, juntada de documentos em relação ao respectivo concurso público e esclarecimento em relação ao cargo preenchido de cuidador conforme as considerações.

Assim, opinamos pela ilegalidade e inconstitucionalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588