



PARECER JURÍDICO Nº 88/2025

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 07/2025

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 07/2025 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *“DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR 135 DE 4 DE ABRIL DE 2012, REVOGA OS ARTIGOS 172 E 173 E A ALÍNEA “A” DO INCISO III DO ARTIGO 149, ACRESCENTA O CAPÍTULO III AO TÍTULO III E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a Propositura visa atualizar a legislação municipal, regulamentando a matéria de forma mais clara e compatível com as necessidades atuais do serviço público, garantindo segurança jurídica e transparência.

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

a) Da competência, iniciativa e espécie normativa

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. No caso em questão, o artigo 30, inciso I, da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

6. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

“Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;”

7. Por interesse local entende-se: ***“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância, tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”***¹.

8. Pois bem, o presente Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, de autoria do Chefe do Executivo, ***“DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NA LEI COMPLEMENTAR 135 DE 4 DE ABRIL DE 2012, REVOGA OS ARTIGOS 172 E 173 E A ALÍNEA “A” DO INCISO III DO ARTIGO 149, ACRESCENTA O CAPÍTULO III AO TÍTULO III E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”***.

9. Noticiada Lei Complementar nº 135, de 4 de abril de 2012, trata do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Feliz. Nesse pensar, cabe ao Município estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, o provimento de cargos, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, dentre outros.

10. Na mesma linha é o entendimento de Diógenes Gasparini²:

¹ CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo, 4ª ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.

² GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

*“A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais. **Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação.**”*
(g.n.)

11. Ainda sobre o tema, segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles³:

“A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa que dispõe (CF, art. 30, I). Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, os preceitos das leis de caráter nacional e Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais.”

E continua o Mestre:

“Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e IV), nenhuma interferência pode ter o Estado-Membro nesse campo da privativa competência local. Só o Município poderá estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 30ª ed., SP, Malheiros, 2005, p. 412/413.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e possibilidades de seu orçamento.” (g.n.)

12. Nessa esteira, resta límpido o direito de autorregulação e autoadministração do Município como Ente Federativo, conforme disposições insertas nos artigos 18, “caput” e 30, inciso I, ambos da Constituição Federal.

13. No tocante a iniciativa, a competência para dispor sobre a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme disposto no art. 40, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

“Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

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

14. Na mesma linha, reza o art. 24, §2º, item 4 da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 24

(...)

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

(...)

4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria.”

15. Supracitados artigos reproduzem, em linhas gerais, o disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição Federal, vejamos:

“Art. 61

(...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

II – disponham sobre:

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

16. Ratificando tal competência, assim dispõe o art. 58, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

“Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IX – prover e extinguir cargos, empregos ou funções públicas, na forma da lei, e expedir os demais atos à situação funcional dos servidores, salvo os de competência da Câmara.”

17. No que concerne à espécie normativa, assim reza o artigo 39, parágrafo único, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

“Art. 39 – As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos da votação das leis ordinárias.

Parágrafo único – Para fins deste artigo, consideram-se leis complementares:

(...)

V – Lei instituidora do Regime Jurídico dos Servidores Municipais;”

18. Verifica-se, portanto, estar adequada a espécie normativa, a competência do Município, bem como a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.



b) Do regime de adiantamento a Agentes Políticos

19. Conforme previsão constante no art. 2º do presente Projeto de Lei Complementar ***“Os Agentes Políticos ficam submetidos ao regime de adiantamento, nos termos da regulamentação municipal”***.

20. Trata-se de matéria de Direito Financeiro, regulada pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual prevê em seu art. 68, *in verbis*:

*“Art. 68. **O regime de adiantamento** é aplicável aos casos de despesas expressamente definidos em lei e **consiste na entrega de numerário a servidor**, sempre precedida de empenho na dotação própria para o fim de realizar despesas, que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação”. (g.n.)*

21. O art. 68 não pode deixar de ser interpretado sem que se leve em conta o fato de o art. 65 da referida Lei estabelecer que o pagamento em regime de adiantamento é uma excepcionalidade.

22. Nesse sentido, asseveram J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis⁴:

“Já o art. 65 definira o adiantamento como um dos meios de ser efetuado o pagamento, em casos excepcionais. É necessário, sobretudo, que a excepcionalidade não se transforme em regra, como acontece sempre. Desse modo: a lei especificará os casos em que é aplicável o adiantamento, isto é, o tipo de despesa que pode ser paga por este meio; a Administração determinará quem pode receber adiantamento e quando; o limite máximo do adiantamento e o prazo para prestação de contas.”

⁴ MACHADO JR., J. Teixeira et REIS, Heraldo da Costa. “A Lei 4.320 Comentada”. Rio de Janeiro: IBAM, 2000, p. 151-152.



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

23. Desta feita, o adiantamento é um regime especial de despesa que se destina a resolver questões financeiras nas quais o servidor é detentor dos recursos financeiros que poderão ser utilizados, exclusivamente, nos casos previstos em Lei.

24. Noutros termos: não há regime de adiantamento se não houver servidor que seja designado para gerir recursos em despesas devidamente previstas em Lei.

25. Tal é o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual entende que o regime de adiantamento (art. 68 da Lei nº 4.320/64) é para servidores, não para agentes políticos (Prefeitos, Vereadores). Citado posicionamento é fundamentado no fato de que a verba deve ser entregue a um servidor designado que presta contas, mesmo que o agente político utilize.

26. Tanto o é, que fora editada a Súmula nº 46 em mencionada Corte de Contas, que assim aduz:

“Súmula 46 - É vedado designar agente político como responsável por adiantamento, nos termos do art. 68 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

27. Como bem elucida Sérgio Ciquera Rossi, Chefe do Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP⁵, em artigo publicado em 02/07/2025 intitulado “DIÁRIAS OU ADIANTAMENTOS”:

“Em síntese, o regime de adiantamento é gênero e a diária, espécie. Tanto no caso de diárias quanto na entrega de importância, a finalidade consiste em assegurar a cobertura de despesas vinculadas a deslocamentos ou viagens a serviço, permanecendo, em ambos os regimes, a exigência de prestação de contas adequada, formal e tempestiva, cada qual à sua maneira.

⁵chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Artigo_S%C3%A9rgio%20Ciquera%20Rossi.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

*Por fim, **cumprе esclarecer que o adiantamento, para qualquer tipo de despesa, deverá ser precedido de entrega a servidor designado**, mediante prévio empenho a seu favor – e nunca ao usuário. **Ou seja, não se faz o ‘repasse’ do numerário a agente público ou político para quaisquer das despesas previstas no regime** – como alinhado no artigo 39 da Lei Estadual n. 10.320/1968.” (g.n.)*

28. Para reforçar ainda mais o entendimento de noticiado Tribunal, trazemos à baila a consideração apresentada quando do julgamento do Recurso Ordinário TC-014666.989.22-3 (ref. TC-005083.989.19-4), vejamos:

***“É repreensível a metodologia do pagamento de diárias diretamente a Agentes Políticos**, posto que há longa Deliberação desta E. Corte, determinando que o deslocamento de Vereadores seja custeado pelo Regime de Adiantamento. Rememoro:*

TC-A 42975-026-08 Dispõe sobre despesas no âmbito das Câmaras Municipais. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que nos autos do processo TC-2140-026-04, em sessão do Tribunal Pleno, realizada em 26 de novembro de 2008, discutiu-se a necessidade de regulamentação acerca dos gastos no âmbito das Câmaras Municipais, RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, de seguinte teor:

Artigo 1 – Salvo o subsídio a que faz jus na conformidade do artigo 29 da Constituição Federal, é vedado pagamento a qualquer título a Vereador.

*Artigo 2 – **O Vereador, no caso de deslocamento do Município para participação em eventos oficialmente autorizados, poderá ter as despesas, eventualmente realizadas, suportadas pelo regime de adiantamento, de que trata o artigo 68 da Lei Federal n. 4.320, de 1964, feito a servidor responsável pela necessária e correspondente prestação de contas.***



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

Artigo 3 – Esta Deliberação entra em vigor na data de sua publicação. (Publicada no DOE de 4/12/2008).” (g.n.)

29. A mesma Corte de Contas em face da Deliberação acima, editou o **COMUNICADO SDG nº 19/2010**, que explicita e regulamenta o procedimento, visando prevenir possíveis desacertos:

“COMUNICADO SDG nº 19/2010

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo alerta que, no uso do regime de adiantamento de que tratam os art. 68 e 69 da Lei nº 4.320, de 1964, devem os jurisdicionados atentar para os procedimentos na lei local específica e, também, para os que seguem:

1. autorização bem motivada do ordenador da despesa; no caso de viagens, há de se mostrar, de forma clara e não genérica, o objetivo da missão oficial e o nome de todos os que dela participarão.

2. o responsável pelo adiantamento deve ser um servidor e, não, um agente político; tudo conforme Deliberação desta Corte (TC-A 42.975/026/08).

3. a despesa será comprovada mediante originais das notas e cupons fiscais; os recibos de serviço de pessoa física devem bem identificar o prestador: nome, endereço, RG, CPF, nº de inscrição no INSS, nº de inscrição no ISS.

4. a comprovação de dispêndios com viagem também requer relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados.

5. em obediência aos constitucionais princípios da economicidade e legitimidade, os gastos devem primar pela modicidade.

6. não devem ser aceitos documentos alterados, rasurados, emendados ou com outros artifícios que venham a prejudicar sua clareza.

7. o sistema de Controle Interno deve emitir parecer sobre a regularidade da prestação de contas.” (g.n.)



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ

ESTADO DE SÃO PAULO

Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000

Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

30. Portanto, a nosso sentir, a forma como se encontra a redação do art. 2º da Propositura em questão, ao dispor que os Agentes Políticos ficam submetidos ao regime de adiantamento, deixa margem a incertezas na legislação, ocasionando uma insegurança jurídica, não obstante mencionar que padece de regulamentação municipal.

31. Isto posto, na própria redação de mencionado artigo, *data vênia*, melhor andaria o legislador se já fizesse constar que os valores, suportados pelo regime de adiantamento, ficariam a cargo de um servidor.

32. No mais, fundamental a apreciação da Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o competente Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

33. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nessa área específica, por se tratar de matéria de natureza contábil.

III – CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei Complementar nº 07/2025, não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, todavia, sugerimos a complementação da redação do artigo 2º da Propositura consoante pacífico entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, prestigiando-se, assim, os princípios da transparência, moralidade e eficiência que regem a Administração Pública, evitando-se, por outro lado, omissões, contradições e insegurança jurídica, bem como possível ofensa ao artigo 68 da Lei nº 4.320/64.

35. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, o que não vincula e não substitui, por si só, os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se



CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ
ESTADO DE SÃO PAULO
Praça Lauro Maurino, 78 – Centro – CEP 18540-000
Fones: (15) 3262-1119 / 3261-4722 / Fax: (15) 3262-3393

em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, podendo os fundamentos aqui exarados serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade, assegurada a soberania do Plenário.

36. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O Projeto de Lei Complementar nº 07/2025 está amparado pelo artigo 6º, inciso I, c/c o artigo 40, inciso II, todos da Lei Orgânica Municipal.

DUAS DISCUSSÕES – Nos termos do artigo 204, §2º, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer⁶, que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 17 de dezembro de 2025.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Procuradora Legislativa – OAB/SP 262.478

⁶ Este Parecer contém 11 (onze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.