

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO:** Projeto de Lei Legislativo nº 051/2025

**PROPONENTE:** Vereador Sebastião Sérgio dos Reis de Paula (PP)

**PARECER Nº:** 111/2025

**REQUERENTE:** Comissão Geral

DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DESIGNAÇÃO DE SERVIDOR RESPONSÁVEL PELO CONTROLE DE ENTRADA E SAÍDA EM UNIDADES ESCOLARES, CRECHES E REPARTIÇÕES PÚBLICAS MUNICIPAIS COM FLUXO DE CRIANÇAS, NO MUNICÍPIO DE ÁGUA BOA - MT, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

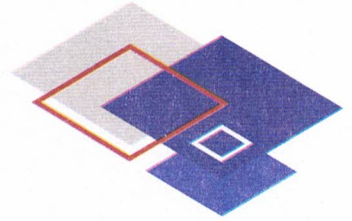
### 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica do Projeto de Lei Legislativo nº 051/2025, que visa dispor sobre a obrigatoriedade de designação de servidor responsável pelo controle de entrada e saída em unidades escolares, creches e repartições públicas municipais com fluxo de crianças neste Município de Água Boa - MT.

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### 2.1. DA COMPETÊNCIA E INICIATIVA

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º, estabelece o princípio fundamental da separação dos Poderes, base do Estado Democrático de Direito. Deste princípio decorre a sistemática de freios e contrapesos, que se manifesta, no processo



legislativo, pela repartição de competências, reservando a cada Poder a iniciativa para propor leis sobre matérias específicas.

Quanto ao tema do Projeto de Lei Legislativo em análise, ao qual visa dispor sobre a obrigatoriedade de designação de servidor responsável pelo controle de entrada e saída em unidades escolares, creches e repartições públicas municipais com fluxo de crianças, neste Município de Água Boa - MT, tem-se que a Constituição Federal é inequívoca ao atribuir ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para dar início a referido processo legislativo.

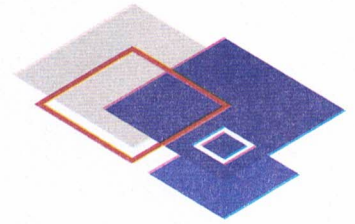
Conforme o artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas 'a' e 'b', são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que disponham sobre a "criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração", bem como sobre "serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios", senão vejamos:

Art. 61. [...].

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

II - disponham sobre:

- a) **criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica** ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, **serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios**; [...]. (grifo nosso).



Por força do princípio da simetria, essa prerrogativa é de observância obrigatória por Estados e Municípios. A Lei Orgânica do Município de Água Boa - MT, em seus artigos 12, IX e 49 apresentam referido entendimento, vejamos:

Art. 12. Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

IX - dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais; [...].

Art. 49 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

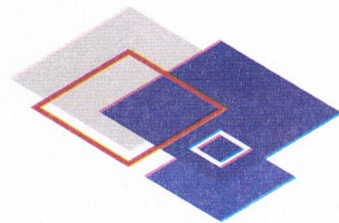
I - criação, transformação, ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, indireta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

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 - organização administrativa matéria orçamentária, serviço público e pessoal da administração e a que autoriza a abertura de créditos adicionais, suplementares, especiais, ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções; [...].

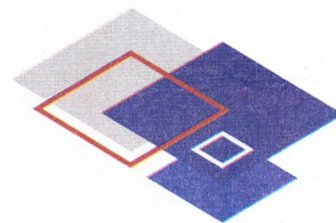
Desta feita, o Projeto de Lei em análise ao propor a obrigatoriedade de designação de servidor responsável pelo controle de entrada e saída em unidades escolares, creches



e repartições públicas municipais com fluxo de crianças, interfere diretamente na política remuneratória do funcionalismo municipal, haja vista que representa um aumento de despesa à Administração Pública, matéria cuja discussão legislativa só pode ser inaugurada pelo Chefe do Executivo. Qualquer proposta de origem parlamentar que resulte em aumento de gastos para o Executivo, como no caso em tela, usurpa a competência de gestão administrativa e orçamentária do Prefeito, configurando um vício de iniciativa insanável.

A jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça é pacífica e reiterada quanto a referido entendimento, vejamos:

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – – LEI Nº 3.875/2019 DO MUNICÍPIO DE LINHARES – OBRIGATORIEDADE DA PRESENÇA DE GUARDA MUNICIPAL OU AGENTE DE SEGURANÇA ARMADA DURANTE O HORÁRIO REGULAR DE FUNCIONAMENTO DAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL – **LEI MUNICIPAL QUE INTERFERE NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO – VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL** – REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE – DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – EFEITOS EX TUNC. 1. [...]. 2. **Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo que verse sobre a organização administrativa e pessoal da administração** (artigo 63, parágrafo único, inciso III, da Constituição do Estado); assim como acerca da criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal (artigo 63, parágrafo único, inciso IV, da Constituição



do Estado; artigo 31, parágrafo único, inciso IV, da Lei Orgânica do Município). 3. **De acordo com o entendimento já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 4. Representação de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Ordinária nº 3.875, de 26 de setembro de 2019, do Município de Linhares, com efeitos ex tunc. (TJ-ES - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: 50030111620248080000, Relator.: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Tribunal Pleno). (grifo nosso).

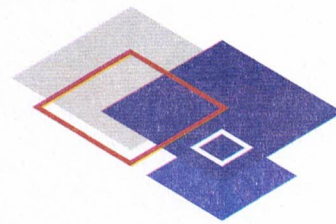
Dessa forma, o Projeto de Lei Legislativo em análise padece de vício de inconstitucionalidade formal, por desrespeito à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matérias que impliquem aumento de despesa com pessoal, violando o princípio da separação dos Poderes.

## **2.2. DA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE**

### **2.2.1. DA VEDAÇÃO EXPRESSA AO AUMENTO DE DESPESA POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR**

Ainda que se pudesse, apenas para argumentar, superar o vício de iniciativa, o Projeto de Lei em análise encontraria um segundo obstáculo constitucional intransponível: a vedação ao aumento de despesa em projetos de lei de iniciativa reservada.

O artigo 63, inciso I, da Constituição Federal, impõe uma limitação material ao poder de emenda do Legislativo, estabelecendo que **não será admitido aumento da**



**despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.**

Novamente, por simetria, a regra é aplicável aos Prefeitos.

A Lei Orgânica do Município de Água Boa – MT, em seu artigo 49, parágrafo único, internaliza esse comando de forma categórica, ao vedar a admissão de projetos de legislativos que impliquem aumento de despesa nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, vejamos:

Art. 49. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos parágrafos 3 e 4 do art. 166 da Constituição Federal.

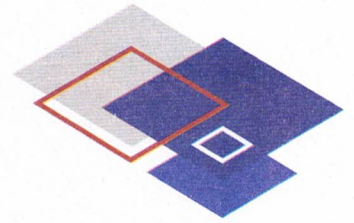
Com atenção à ressalva supramencionada, segue o trecho constitucional sobre o assunto:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

**§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:**

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;



II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

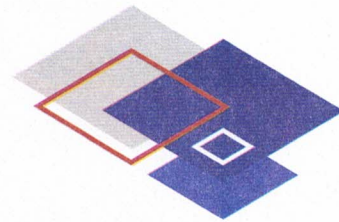
§ 4º. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (grifo nosso).

A lógica da norma é proteger o planejamento orçamentário do Executivo, logo, permitir que o Legislativo, por meio de Emendas e Projetos de Lei, crie e/ou aumente despesas em projetos do Executivo seria o mesmo que entregar a este último um "cheque em branco", desestruturando por completo a gestão fiscal e administrativa.

O Projeto de Lei Legislativo em análise, ao propor uma nova despesa não contemplada no projeto original do Plano de Carreira, viola frontalmente essa vedação, o que, por si só, já seria suficiente para sua rejeição.

### **2.2.2. DA VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E ÀS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS**

A análise da proposição se torna ainda mais crítica sob a ótica do Direito Financeiro. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) estabeleceu um marco na gestão pública brasileira, impondo rigorosos procedimentos para a criação de despesas.



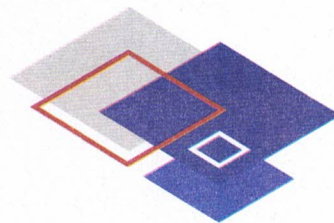
O artigo 16 da LRF é um dispositivo central e determina que toda "criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa" deve ser obrigatoriamente acompanhada de:

- **I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício de sua vigência e nos dois subsequentes;
- **II – declaração do ordenador da despesa** (o Prefeito) de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

É evidente que uma Projeto de Lei de origem parlamentar não pode, por sua própria natureza, cumprir tais exigências, que são atos de gestão orçamentárias privativos do Poder Executivo. A ausência desses estudos e declarações não é uma mera irregularidade, mas sim uma violação direta à LRF, que torna o ato nulo de pleno direito.

**A criação de uma despesa de caráter continuado (servidor para atuar no controle de acesso de alunos), como é o caso, exigiria o cumprimento do artigo 17 da LRF, que impõe a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, seja por meio de aumento de receita, seja pela redução de outras despesas.** A simples menção a fontes genéricas de recursos é insuficiente para atender às exigências da responsabilidade fiscal.

Ademais, a Lei Orgânica do Município de Água Boa - MT internaliza a normativa inframencionada nos seguintes termos:



Art. 97 [...]

§ 16. **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**:

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente** para atender as projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifo nosso).

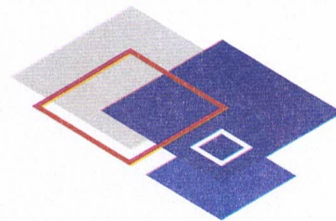
Este dispositivo da lei maior do Município é a prova definitiva da ilegalidade do Projeto de Lei em análise. Ele não apenas reitera as exigências da LRF, mas as eleva ao status de norma fundamental local, condicionando a criação de nova função de servidor público municipal (no caso, servidor para controlar entrada e saída de crianças em unidades escolares, creches e repartições públicas municipais) a atos prévios e específicos de planejamento orçamentário – a dotação na LOA e a autorização na LDO – que são, por natureza, de competência exclusiva do Poder Executivo, logo, o Projeto de Lei Legislativo em comento não só viola a CF/88, mas também a sua própria Lei Orgânica.

#### 4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, respeitada a natureza opinativa do Parecer Jurídico e assegurada a soberania do Plenário, OPINAMOS pela INCONSTITUCIONALIDADE, ILEGALIDADE e IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA do presente Projeto de Lei Legislativo.



**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA BOA-MT**  
PODER LEGISLATIVO - GESTÃO 2023-2024



Água Boa - MT, 17 de setembro de 2025.

Kauane Souza Martins  
OAB/GO 65.737/A  
Advogada

Bruno Simitan Segatto  
OAB/MT 24.076/B  
Assessor Jurídico