



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto:	Projeto de Lei nº 238/2025
Interessado:	Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
Data:	03 de junho de 2025
Ementa:	Projeto de Lei que cria carreira de controlador interno. Matéria de interesse local. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Tema nº 917 do STF. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Lei Complementar nº 95, de 1998. Viabilidade jurídica, com recomendação quanto à técnica legislativa.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Executivo, que "*Dispõe sobre a criação da carreira de 'Controlador Interno' e dá outras providências*".

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Verifica-se, preliminarmente, que o projeto de lei encontra respaldo formal na Constituição Federal, que, em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Essa previsão é igualmente reproduzida na Lei Orgânica do Município de Sorocaba, em seu art. 33, inciso I, que trata da competência da Câmara Municipal para

Página 1 de 9



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 380037003400360032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

legislar sobre matérias de interesse local, bem como em seu inciso X, ao estabelecer a competência para legislar sobre a criação, alteração e extinção de cargos, empregos e funções públicas, e sobre a fixação da respectiva remuneração.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

X - **criação**, alteração e extinção **de cargos**, empregos e funções públicas e **fixação da respectiva remuneração**;

Ademais, a iniciativa do projeto é do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo referente à criação de cargos na Administração Pública Municipal, conforme previsto no art. 38 da Lei Orgânica do Município e respaldado pelo entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - **criação de cargos**, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Tema 917 do STF

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos **nem do regime jurídico de servidores públicos** (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

2.2. Aspecto material

O projeto de lei tem por finalidade atender às recomendações do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que apontam para a necessidade de fortalecimento do Controle Interno municipal, por meio da criação da carreira de “Controlador Interno” neste Município.

A obrigatoriedade da fiscalização no âmbito municipal por meio do controle interno encontra fundamento no art. 31 da Constituição Federal, que estabelece esse mecanismo como complementar ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde houver:

Constituição Federal

Art. 31. **A fiscalização do Município será exercida** pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, **e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.**

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No âmbito local, o Controle Interno já se encontra regulamentado pela Lei Municipal nº 12.473, de 23 de dezembro de 2021, especialmente em seu art. 51, que define as competências da Controladoria-Geral do Município (CGM), e pelo art. 52, que dispõe sobre sua estrutura e funcionamento.

Lei Municipal nº 12.473/2021

Art. 51. **Compete à Controladoria-Geral do Município (CGM), o seguinte:**
(Redação dada pela Lei nº 12526/2022)

- I - avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;
- II - comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- III - comprovar a legalidade dos repasses a entidades do terceiro setor, avaliando a eficácia e a eficiência dos resultados alcançados;
- IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
- V - apoiar o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional;
- VI - em conjunto com autoridades da Administração Financeira do Município, assinar o Relatório de Gestão Fiscal;
- VII - atestar a regularidade da tomada de contas dos ordenadores de despesa, recebedores, tesoureiros, pagadores ou assemelhados;
- VIII - gerir o sistema de controle interno municipal.

Art. 52. O Controlador-Geral do Município é a autoridade responsável por coordenar o Sistema de Controle Interno.

§ 1º Os órgãos municipais nomearão por portaria os responsáveis pelo controle interno setorial.

§ 2º Os órgãos municipais encaminharão periodicamente relatórios com informações necessárias ao exercício da avaliação dos mecanismos setoriais, conforme regulamento.

§ 3º Caso constatada a fragilidade de mecanismos de controle próprios por parte de órgãos municipais, deverá a Controladoria-Geral do Município determinar a imediata implantação de procedimentos visando garantir o aprimoramento da gestão do respectivo órgão ou o saneamento de eventuais impropriedades.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 4º Recebida através da Controladoria-Geral do Município, recomendação de aprimoramento da gestão, ou de saneamento de impropriedade, comunicarão os órgãos à Controladoria-Geral do Município em até dez dias da ciência, as providências adotadas.

§ 5º Quadrimestralmente a Controladoria-Geral do Município remeterá relatório de controle interno ao chefe do poder executivo para ciência das recomendações e da avaliação realizada pelo órgão.

Parágrafo único. A Controladoria-Geral do Município (CGM) terá a seguinte estrutura:

I - Auditoria-Geral do Município (AUDI);

II - Corregedoria-Geral do Município (COR);

III - Ouvidoria-Geral do Município (OGM);

IV - Coordenadoria Geral de Tratamento e Proteção de Dados Pessoais do Município - CGPD.

Nesse contexto, a proposta prevê, além da criação de três cargos efetivos de "Controlador Interno" (art. 2º, caput), a exigência de comprovação de idoneidade moral para nomeação dos candidatos aprovados (art. 2º, parágrafo único), bem como a regulamentação, por parte do Poder Executivo, da estrutura, regime de transição e funcionamento do sistema (art. 3º). Ainda que o decreto regulamentador não possa contrariar o conteúdo da lei, será necessário assegurar a integração e compatibilização da atuação dos novos servidores com os mecanismos já em funcionamento, em especial aqueles conduzidos pelos agentes designados conforme o art. 52, § 1º, da Lei nº 12.473/2021.

Por fim, o projeto estabelece que ao valor da classe salarial do cargo deverão ser aplicados os efeitos do art. 2º da Lei nº 13.136, de 27 de fevereiro de 2025, relativos à revisão de perdas inflacionárias e à concessão de aumento real aos servidores públicos. Tal medida resultará em acréscimo de 2,17% sobre o vencimento-base do cargo, com efeitos a partir de 1º de junho de 2025.

2.3. Procedimentos orçamentários e financeiros aplicáveis





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

A criação de cargos públicos, por implicar na geração de despesas obrigatórias, exige a **elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, aplicável aos municípios, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

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.

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. [...] 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** [...] (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Adicionalmente, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), em seu art. 17, *caput*, define como **despesa obrigatória de caráter continuado** aquela decorrente de lei ou ato normativo que imponha ao ente federativo a obrigação de sua **execução por período superior a dois anos**, hipótese que se aplica ao projeto de lei em análise.

Dessa forma, **torna-se imprescindível, além da estimativa do impacto financeiro, a demonstração da origem dos recursos para seu custeio**, conforme determina o art. 17, §1º, da LRF. Essa exigência pode ser atendida por meio da comprovação dos efeitos financeiros, seja pelo





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de despesa, garantindo assim o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal do município (art. 17, §2º, da LRF).

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento **de ação governamental que acarrete aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

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. [...]

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**.

§ 1º **Os atos que criarem ou aumentem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 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.**

§ 3º 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.

§ 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.

§ 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 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.

Dessa forma, constata-se que **o projeto de lei está devidamente instruído com o demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, bem como com a declaração do ordenador da despesa**, atestando a adequação orçamentária e financeira da proposta. Com isso, restam plenamente atendidas as exigências previstas nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), assim como no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

2.4. Técnica legislativa

O art. 1º do PL dispõe:

PL 238/2025

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a criação da carreira de "Controlador Interno" e **reestrutura a Secretaria do Gabinete Central.**

No entanto, **observa-se que as disposições do projeto de lei tratam exclusivamente da criação da carreira de Controlador Interno**, sem abordar qualquer reestruturação da Secretaria do Gabinete Central.

Diante disso, recomenda-se a retificação da redação do art. 1º do projeto, a fim de adequá-lo ao seu conteúdo normativo real, em conformidade com o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece que o primeiro artigo da lei deve indicar, de forma precisa, o objeto da norma e o respectivo âmbito de aplicação.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

LC 95/1998

Art. 7º **O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação**, observados os seguintes princípios:

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica do projeto de lei, com ressalva quanto à técnica legislativa**. A aprovação da proposta dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos Vereadores, nos termos do art. 163 do Regimento Interno¹.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

¹ Art. 163. Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias: [...]IV - criação de cargos e aumento de vencimentos de servidores;



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380037003400360032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 04/06/2025 12:55

Checksum: **A499126A3125D59A90504462966DF3838D96DA4B62E40A17E2E1C219CB714F27**

