



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Processo Legislativo. Projeto de Lei Complementar do Executivo n.º 06/2026. “Altera o art. 116 da Lei Complementar nº241, de 13 de dezembro de 2019”. Inconstitucionalidade e ilegalidade. Regularidade da técnica legislativa.

1. RELATÓRIO

Encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça, Cidadania, Obras, Melhoramentos Públicos, Finanças e Orçamento o projeto de Lei Complementar do Executivo n.º 06, de 18 de fevereiro de 2026. Referido projeto foi aceito como objeto de deliberação pela Câmara Municipal, na 2ª Sessão Ordinária do ano de 2026, realizada em 23 de fevereiro de 2026, sem remessa prévia à Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal.

Em atendimento ao processo preparatório de inquérito civil n.º 0315.0000134/2025, do Ministério Público do Estado de São Paulo, que determinou ao Presidente da Câmara Municipal que os projetos de lei que versassem sobre concessão de vantagens a servidores públicos estivessem acompanhados de análise prévia e minuciosa dos respectivos departamentos jurídicos desta Casa de Leis e do Município, foi encaminhado o referido projeto nesta oportunidade para emissão de parecer.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA – NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal, mediante parecer em projetos de lei, é sob prisma estritamente jurídico, pois não compete a referido órgão adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições, além do ato de este parecer ser de caráter MERAMENTE OPINATIVO, isto é, **não vinculado, inclusive, não lhe cabendo qualquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal.**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo,



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF, MS 24073/DF – Mandado de Segurança – Relator: Ministro CARLOS VELLOSO, j. 06/11/2002, Tribunal Pleno).

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de Hely Lopes Meirelles:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, ed. 27, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191)

De igual maneira leciona a doutrina de Maria Silva Zanella Di Pietro:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o caráter opinativo. (DI PIETRO. Maria Silva Zanella. Direito Administrativo. Ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004)

Ainda neste sentido, é imperioso destacar que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º; art. 7º, I, § 2º; art. 18; art. 31, §§ 1º e 2º; e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo:

(...) o exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflète prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Ministro Celso de Mello, j. 15/12/2009, 2ª T, DJ 06/08/2010).

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter meramente opinativo da



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

Procuradoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

3. ASPECTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto formal: Iniciativa

Em relação a iniciativa, a propositura altera dispositivo do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itapuí – Lei Complementar Municipal n.º 241, de 13 de dezembro de 2019.

O artigo 5º da Lei Orgânica do Município de Itapuí, diz que compete privativamente ao Município legislar sobre o regime jurídico únicos dos servidores da administração pública, bem como planos de carreira.

Art. 5º - O Município tem como competência privativa legislar sobre assuntos de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as atribuições:

(...)

XVIII – instituir regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, bem como planos de carreira;

Desta forma, tratando o referido Projeto de Lei Complementar em análise, de alteração do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, correta a iniciativa do mesmo ter sido da Exma. Sra. Prefeita Municipal, chefe do Poder Executivo Municipal.

3.2. Aspecto formal: Competência

Observância o aspecto da competência legislativa no âmbito Municipal, o projeto de lei complementar em discussão altera o artigo 116 do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais (Lei Complementar Municipal 241, de 2019) para prever que: “*será concedida licença à servidora mãe e/ou gestante, por cento e oitenta dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração*”. Na justificativa do referido projeto, encontramos a seguinte afirmação: *a legislação municipal já assegura licença à servidora gestante por 180 (cento e oitenta) dias consecutivos. Agora, a inovação proposta busca garantir que, quando houver cônjuge ou companheira igualmente servidora, ela possa participar integralmente do período mais sensível de adaptação familiar, fortalecendo a rede de cuidado, o vínculo afetivo e o desenvolvimento saudável da criança*”.



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

Pela redação dada, e pela justificativa apresentada no projeto, o que pretende o Poder Executivo é conceder a LICENÇA MATERNIDADE não só à pessoa gestante, mas também para a companheira ou cônjuge, pelo mesmo prazo de 180 dias. O Poder Executivo então está criando uma nova figura de licença maternidade, e propondo o pagamento de referida licença não só para a gestante, mas também para sua companheira e/ou cônjuge.

Porém, o artigo 22, inciso XXIII da Constituição Federal diz que é de competência privativa da União legislar sobre a seguridade social, onde se insere a licença maternidade (artigo 207, da Lei n.º 8.1112, de 1990).

Por este prisma, sob o aspecto formal da competência, em se tratando de Direito Previdenciário, direito à seguridade social, não pode o Município legislar, sendo competência exclusiva da União, razão pela qual neste aspecto o projeto apresentado seria, s.m.j., inconstitucional.

3.3. Aspecto material

Como dito anteriormente, o Projeto de Lei Complementar, em apreço, trata da criação e uma “licença maternidade” à cônjuge e/ou companheira da gestante, no âmbito do Município de Itapuí.

Do ponto de vista material, logo de início, observamos que o referido projeto contraria diretamente o já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão com repercussão geral, no Tema 1072.

Tema 1072 - Possibilidade de concessão de licença-maternidade à mãe não gestante, em união estável homoafetiva, cuja companheira engravidou após procedimento de inseminação artificial.

Relator(a): MIN. LUIZ FUX

Leading Case: [RE 1211446](#)

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 7º, inciso XVIII, e 37, caput, da Constituição Federal, a possibilidade de servidora pública, mãe não gestante, em união estável homoafetiva, cuja gestação de sua companheira decorreu de procedimento de inseminação artificial heteróloga, gozar de licença-maternidade.

Tese: A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade.



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

Assim, pela decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, no caso de servidora não gestante, em união homoafetiva, se sua companheira e/ou cônjuge se utilizou da licença maternidade (120 ou 180 dias), a mesma somente faz jus ao gozo do período equivalente ao da licença-paternidade.

Sob esse aspecto, o projeto de lei complementar apresentado pelo Poder Executivo viola o Tema 1072, de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal, havendo assim impossibilidade de cumulação de dois benefícios idênticos em um mesmo núcleo familiar, sendo assim inconstitucional o projeto no aspecto material.

Um outro aspecto material também deve ser observado, pois mesmo que alegue o Município que está “criando um benefício”, e não concedendo em duplicidade, o projeto de lei apresentado então está gerando uma nova despesa ao Município de Itapuí, porém não está acompanhado do respectivo impacto orçamentário exigido pelos artigos 15 e 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, sendo portanto irregular e lesivo ao patrimônio público; bem como não indica a fonte de custeio, o que viola as disposições do artigo 218 da Constituição do Estado de São Paulo e o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, como já decidido por nossos Tribunais.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.801/1992, do município de Pederneiras – Criação de benefício previdenciário a servidores municipais aposentados, sem indicação de fonte de custeio total – Violação aos artigos 218, da Constituição Estadual, e 195, §5º, da Constituição Federal – Inconstitucionalidade declarada – Precedentes deste Órgão Especial - Modulação dos efeitos, com incidência a partir da decisão de liminar suspensão de eficácia da lei – Necessidade de preservação da segurança jurídica aos beneficiários Ação procedente. (TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2083730-84.2014.8.26.0000, voto 30501, Órgão Especial, j. 08/10/2014).

Considerando que o projeto de lei complementar também não veio acompanhado do estudo de impacto orçamentário, e nem mesmo da indicação de suas fontes de custeio, o mesmo é irregular.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, caber-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, “a palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei” (KILDARE, Gonçalves Carvalho. *Técnica legislativa: legística formal*. 6ª edição rev. atual. e ampl.. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131).



Câmara Municipal de Itapuí

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

A Lei Complementar n.º 95/98 diz em seu artigo 1º, que a “*elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar*”. O Capítulo II de referida lei trata das técnicas de **elaboração**, redação e alteração das leis, sendo que no artigo 3º, diz que a lei terá três partes básicas, quais sejam: a parte preliminar, que compreende a epígrafe, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação da lei; a parte nominativa; e a parte final.

O Projeto de Lei Complementar apresentado para análise possui os elementos exigidos pelo artigo 1º da Lei Complementar n.º 95/98, conforme o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar do Executivo n.º 06/2026.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara Municipal e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

Enfatiza-se, por fim, que as Comissões Permanentes são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

É o parecer, respeitando-se entendimentos divergentes, e s.m.j.

Itapuí, 17 de abril de 2026.

PEDRO ALEXANDRE NARDELO

Procurador Jurídico da Câmara Municipal

OAB/SP n.º 145.654