



ASSUNTO

Processo Legislativo.

Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, de autoria do Poder Executivo, que “Altera disposições na Lei Complementar nº 41/2002, e dá outras providências”.

Emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, função Fonoaudiólogo. Mensagem modificativa e de redação apresentada pelo Poder Executivo.

PARECER 137/2026

1 | Relatório

A proposição em questão “Altera disposições na Lei Complementar nº 41/2002, e dá outras providências”.

O Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, de autoria do Poder Executivo Municipal, tem por finalidade promover ajustes no Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração do Município de Nova Andradina, com alteração de quantitativos de vagas, criação de funções, realocação de cargos/funções entre Secretarias, atualização de atribuições e exclusão de vagas ociosas. A mensagem encaminhada pelo Executivo informa, entre outros pontos, a criação e majoração de vagas em diversas Secretarias, inclusive na Secretaria Municipal de Saúde e na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte.

Posteriormente, o Poder Executivo encaminhou Mensagem de Emendas Modificativa e de Redação ao Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, por meio do Ofício nº 167/2026/GAB/PREF, com a finalidade de promover ajustes técnicos no texto originário, adequando a proposição à organização administrativa pretendida e à segurança jurídica do processo legislativo.

Registre-se, desde logo, que parte relevante desses ajustes decorreu de orientação técnica previamente prestada pela Advocacia Legislativa da Câmara Municipal, em atuação preventiva e colaborativa no controle de juridicidade da proposição. Foram apontadas, em especial: a inconsistência na jornada atribuída à Procuradoria Municipal; a impropriedade redacional relativa à extinção da função de Educador Infantil, pertencente ao cargo de Técnico de Serviços Educacionais; a necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro; a correção de inconsistências no anexo; e a necessidade de apresentação de certidão de vacância da função de Educador Infantil, para demonstrar a inexistência de servidor provido na função a ser extinta.

As orientações foram acolhidas, em parte substancial, pelo Poder Executivo. A mensagem modificativa passou a esclarecer que a extinção pretendida recai apenas sobre a função de Educador Infantil, pertencente ao cargo de Técnico de Serviços Educacionais, evitando interpretação de que outras funções do mesmo cargo estariam abrangidas; também corrigiu a impropriedade técnica de referência ao art. 84, VI, “b”, da CF/88, pois a exclusão está sendo realizada por lei.

O Executivo também encaminhou certidão expedida pelo setor de Recursos Humanos, confirmando a inexistência de servidor provido na vaga, circunstância relevante porque, se houvesse servidor ocupante, seria necessário avaliar o adequado aproveitamento funcional, nos termos do regime jurídico aplicável.

Ainda, a mensagem modificativa compatibilizou a jornada da função de Procurador Municipal constante no Anexo X com o texto da Lei Complementar nº 41/2002, fixando a carga horária em 20 horas semanais e remetendo as atribuições do cargo à sua lei de regência.

Também foi apresentada emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, de autoria da Vereadora Márcia Batista Lobo Grigolo, para alterar a redação das atribuições da função de Fonoaudiólogo, com a finalidade declarada de conferir maior clareza, completude e adequação técnica às atividades desempenhadas por esse profissional no âmbito dos serviços de saúde.

É o relatório.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

**Resolução
n. 06/90**

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

- a) Emendas à Lei Orgânica do Município;*
- b) Projetos de leis complementares;*
- c) Projetos de leis ordinárias;*

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Avalio.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30 da CF/88:

LOM | Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

No caso, a proposição versa sobre organização do quadro funcional do Município, criação, alteração, realocação e extinção de vagas/funções, matéria que se insere no interesse local e na competência municipal para organizar seus próprios serviços administrativos, observada a Constituição Federal, a Lei Orgânica Municipal e a legislação financeiro-orçamentária aplicável. A competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local encontra assento no art. 30, I, da CF/88.

Procedimento

O procedimento legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, ressalvada a necessidade de observância dos pareceres das Comissões Permanentes competentes e das formalidades regimentais próprias dos projetos de lei complementar.

No ponto, a mensagem modificativa apresentada pelo Executivo deve ser recebida como ajuste formal e material ao projeto originário, porquanto proveniente do próprio autor da proposição e voltada ao aperfeiçoamento do texto, antes da deliberação final.

Quanto à emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, relativa à função de Fonoaudiólogo, há pertinência temática com o objeto do projeto, pois a proposta incide sobre função já contemplada no Anexo V do PLC nº 03/2026. A emenda não

introduz matéria estranha ao projeto, mas busca aperfeiçoar a descrição das atribuições profissionais da função, conferindo maior precisão técnica ao texto.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

Trata-se de projeto de autoria do Poder Executivo, cujo conteúdo alcança matéria de organização administrativa, cargos, funções, vagas e atribuições de servidores municipais. Nessa perspectiva, a iniciativa originária encontra-se adequada, pois a proposição foi deflagrada pelo Chefe do Poder Executivo.

A mensagem modificativa posteriormente encaminhada também preserva a legitimidade de iniciativa, por ter sido apresentada pelo próprio Executivo. Ela corrige inconsistências formais e materiais do texto inicial, notadamente quanto à extinção da função de Educador Infantil, à compatibilização da jornada da Procuradoria Municipal, à correção do anexo e à instrução documental quanto à vacância da função extinta.

Diversa é a situação da emenda parlamentar que altera as atribuições da função de Fonoaudiólogo. A **emenda é materialmente pertinente e representa avanço** técnico na descrição funcional, pois explicita com maior precisão a atuação profissional em prevenção, diagnóstico, emissão de laudos, tratamento dos distúrbios da comunicação humana, linguagem oral e escrita, voz, audição e motricidade orofacial, além de contemplar a atuação em todas as faixas etárias.

Esse aperfeiçoamento contribui para a clareza da norma e para a adequada delimitação das atividades funcionais, reduzindo dúvidas interpretativas futuras quanto ao alcance da atuação do Fonoaudiólogo no serviço público municipal. A redação parlamentar, nesse sentido, aproxima a descrição legal da realidade técnica da profissão e da prestação do serviço público de saúde.

Há, contudo, risco jurídico a ser registrado.

Em projetos de iniciativa reservada do Executivo, a jurisprudência admite emendas parlamentares desde que guardem pertinência temática e não importem aumento de despesa, nem desnaturem a proposição, nem ingressem no núcleo de organização administrativa reservado ao Chefe do Executivo. O STF, no Tema 917 da repercussão geral, assentou que não usurpa competência privativa do Chefe do Executivo a lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura da Administração, da atribuição de seus órgãos ou do regime jurídico de servidores públicos.

A dificuldade, aqui, está justamente no fato de a emenda parlamentar incidir sobre atribuições de função pública do quadro do Poder Executivo. Embora se possa sustentá-la como mera adequação técnica e redacional, não se pode afastar por completo o argumento de que a alteração de atribuições funcionais integra matéria de organização administrativa e regime funcional, tradicionalmente situada na esfera de iniciativa do Executivo.

Trata-se, portanto, de hipótese de juridicidade defensável, mas não imune a questionamento. A classificação adequada é de entendimento dominante com divergência relevante: é admissível a emenda parlamentar pertinente ao projeto do Executivo, desde que não altere substancialmente a estrutura administrativa, não crie despesa e não modifique o regime funcional; porém, quando a emenda toca diretamente as atribuições de cargo ou função, permanece risco de controle posterior por alegada invasão de iniciativa.

No caso concreto, entendo que a emenda pode ser admitida, porque não cria cargo, não cria vaga, não altera vencimento, não modifica jornada, não reorganiza órgão administrativo e não impõe nova estrutura de funcionamento. Sua finalidade predominante é esclarecer e aperfeiçoar a descrição das atribuições de função já prevista no projeto. O risco jurídico, todavia, deve ficar expressamente registrado, por se tratar de matéria situada na zona de cautela da iniciativa legislativa.

Assim, opino pela **admissibilidade** da emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, com ressalva expressa de risco jurídico quanto à possibilidade de interpretação de que houve alteração de atribuições funcionais em matéria reservada ao Executivo.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

A **constitucionalidade material** refere-se à conformidade substancial do conteúdo normativo de um projeto de lei ou norma infraconstitucional com os valores, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição. Assim, a análise da constitucionalidade material exige que o conteúdo e a finalidade do projeto estejam intrinsecamente harmonizados com o texto constitucional, não apenas em sua forma, mas também em sua substância e espírito normativo.

Juridicidade e legalidade, por outro lado, são conceitos voltados à conformidade da norma no âmbito infraconstitucional. A **legalidade** implica que o ato normativo ou administrativo deve estar estritamente subordinado à legislação ordinária vigente, cumprindo as determinações expressas em normas legais. A legalidade representa, portanto, a observância do arcabouço normativo infraconstitucional, ou seja, as leis ordinárias e complementares que regem as condutas e os atos administrativos.

A **juridicidade**, por sua vez, é um conceito mais amplo do que a mera legalidade, pois requer não só a observância à legislação, mas também a aderência aos princípios gerais do direito e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Além de exigir conformidade com a lei, a juridicidade demanda que a atuação estatal respeite os princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, como os da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, garantindo que as normas e os atos estatais não sejam apenas formalmente legais, mas também materialmente justos e adequados ao conjunto de normas e valores do ordenamento jurídico.

Pois bem.

Após análise detida da proposição, não vislumbrei inconstitucionalidade material apta a impedir a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 03/2026.

O projeto busca adequar o quadro funcional do Município à demanda administrativa informada pelo Poder Executivo, mediante criação, alteração, realocação e exclusão de vagas/funções. Cuida-se de matéria vinculada à organização dos serviços públicos municipais, cuja conformação primária compete ao Executivo, sem prejuízo do controle jurídico e político exercido pelo Legislativo.

A mensagem modificativa apresentada pelo Executivo aprimora a proposição. Ao restringir a extinção à função de Educador Infantil, pertencente ao cargo de Técnico de Serviços Educacionais, o texto passa a evitar ambiguidade interpretativa e reduz risco de aplicação indevida da norma sobre outras funções do mesmo cargo. Ao apresentar certidão de inexistência de servidor provido na vaga, o Executivo também fortalece a segurança jurídica da extinção pretendida.

De igual modo, a correção da carga horária da Procuradoria Municipal para 20 horas semanais no Anexo X harmoniza o anexo com o corpo normativo local, evitando antinomia interna e preservando coerência do ordenamento municipal.

Quanto à emenda parlamentar da função de Fonoaudiólogo, entendo que ela representa avanço material. A redação proposta é mais completa, mais técnica e mais aderente à realidade dos serviços de saúde. A descrição anterior, embora suficiente em linhas gerais, era mais sintética. A nova redação explicita dimensões relevantes da atuação fonoaudiológica, como linguagem oral e escrita, voz, audição, motricidade orofacial e atendimento em diferentes faixas etárias.

A norma ganha em clareza, precisão e funcionalidade. Isso favorece tanto a Administração, que passa a dispor de parâmetro mais seguro para alocação e cobrança das atribuições, quanto o servidor, que tem melhor delimitado o conteúdo funcional da atuação. Também favorece o cidadão, destinatário final do serviço público de saúde.

O risco jurídico, todavia, deve ser consignado: por partir de parlamentar e incidir sobre atribuições de função do Executivo, a emenda poderá ser questionada sob o argumento de vício de iniciativa. Esse risco não impede, a meu ver, a emissão de parecer favorável, pois a emenda não cria despesa evidente, não altera quantitativo de vagas, não modifica remuneração e não institui nova obrigação estrutural ao Executivo. Seu conteúdo pode ser compreendido como aprimoramento técnico-redacional de função já constante da proposição.

Logo, sob a perspectiva material, **entendo admissível a tramitação do projeto, da mensagem modificativa do Executivo e da emenda parlamentar**, com a ressalva técnica acima registrada.

2.2. TÉCNICA LEGISLATIVA

No que concerne à técnica legislativa, é de observância obrigatória, por todos os entes federados, a Lei Complementar Federal nº 95/1998, que regulamenta a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação dos atos normativos, e estabelece diretrizes específicas para a estruturação formal e a coerência textual das normas.

No caso, o projeto originário apresentava inconsistências técnicas pontuais. Entre elas, destacam-se: referência incompleta no título do anexo, constando “ANEXO ÚNICO AO PROJETO DE COMPLEMENTAR”, posteriormente corrigida para “ANEXO ÚNICO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR”; necessidade de padronização da nomenclatura da função de Psicopedagogo Clínico – Especialista em Análise do Comportamento Aplicada (ABA); e necessidade de compatibilização do Anexo X com a jornada da Procuradoria Municipal.

Tais pontos foram objeto de orientação da Advocacia Legislativa da Câmara Municipal e foram substancialmente acolhidos pelo Executivo na mensagem modificativa, o que aperfeiçoa a técnica legislativa e reduz riscos de antinomia, ambiguidade ou imprecisão normativa.

Quanto à emenda parlamentar da função de Fonoaudiólogo, recomendo apenas ajuste formal de redação. Onde consta “*Modifica a redação do ANEXO V da Lei Complementar nº 3, de 10 de abril de 2026*”, sugere-se adequar para: “*Modifica a redação do Anexo Único do Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, na parte em que altera o Anexo V da Lei Complementar nº 41/2002*”.

A correção é necessária porque a Lei Complementar nº 3/2026 ainda não existe como diploma legal vigente. O que existe, neste momento, é projeto de lei complementar em tramitação.

Com esse ajuste, a técnica legislativa mostra-se suficiente para a continuidade da tramitação.

2.3. MÉRITO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

A análise de mérito do projeto de lei escapa à competência deste Departamento Jurídico, uma vez que a avaliação sobre a justiça, conveniência e a adequação ao interesse público é prerrogativa dos Parlamentares Municipais. Cabe exclusivamente aos membros do Legislativo decidir se o conteúdo do projeto atende aos interesses coletivos e promove o bem comum, aspectos que transcendem a análise jurídica e envolvem juízos de valor e escolha política.

Portanto, em conformidade com o papel deste órgão consultivo, as manifestações devem limitar-se ao exame de aspectos jurídicos, sem emitir parecer conclusivo sobre questões de natureza técnica diversa, administrativa ou relativas à conveniência e oportunidade da proposição.

No caso da emenda parlamentar da função de Fonoaudiólogo, a avaliação sobre a conveniência administrativa de acolher redação mais ampla e detalhada compete aos Vereadores, no exercício de sua função deliberativa. A manifestação jurídica limita-se a reconhecer que há pertinência temática, avanço técnico-redacional e risco jurídico controlável, desde que expressamente registrado no processo legislativo.

2.4. IMPACTO FINANCEIRO ORÇAMENTÁRIO

O projeto trata de criação e alteração de vagas no quadro funcional do Município, razão pela qual não se mostra juridicamente adequada a dispensa pura e simples da análise de impacto financeiro-orçamentário.

A exigência de estimativa de impacto deve ser observada sempre que a proposição puder acarretar aumento de despesa obrigatória ou repercussão financeira ao erário. No caso, a Advocacia Legislativa apontou a necessidade de instrução do processo com a estimativa respectiva, notadamente porque a proposição não se limita a mera reorganização formal, mas contempla criação e ampliação de vagas em diversas áreas da Administração Municipal. O art. 113 do ADCT exige que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Quanto à emenda parlamentar da função de Fonoaudiólogo, não identifiquei, de plano, aumento direto de despesa. A emenda não cria vaga, não altera remuneração, não modifica jornada e não institui gratificação. Seu objeto é a redação das atribuições de função já contemplada no projeto. Ainda assim, como a redação amplia e detalha

atividades, permanece a cautela de registrar que eventual impacto indireto deverá ser absorvido dentro da estrutura administrativa e orçamentária já prevista para a função.

Assim, o parecer favorável fica condicionado à regular juntada da estimativa de impacto financeiro-orçamentário referente ao projeto principal, quando ainda não acostada aos autos, sem prejuízo da continuidade da tramitação legislativa.

2.5. PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES

A ausência de parecer das comissões permanentes resulta em inconstitucionalidade formal.

É o que se extra da jurisprudência pátria:

TJPR

*PRINCÍPIO DA PASSAGEM OBRIGATÓRIA PELAS COMISSÕES
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.676/2013 DE
IBIPORÃ. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO.
INEXISTÊNCIA DE PARECER DAS COMISSÕES PERMANENTES. VIOLAÇÃO DO
DISPOSTO NO ARTIGO 62, § 2º, I, DA CONSTITUIÇÃO PARANAENSE.
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.
(TJ-PR - ADI: 12140946 PR 1214094-6)*

Logo, para validade do presente processo legislativo deverão ser acostados os pareceres das Comissões Permanentes envolvidas com a temática objeto da proposição legislativa.

3 | Conclusão

Assim analisado, conluo pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e JURIDICIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, de autoria do Poder Executivo, com as alterações constantes da mensagem modificativa e de redação encaminhada pelo próprio Executivo.

Conluo, ainda, pela admissibilidade jurídica da emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, relativa à função de Fonoaudiólogo, por possuir pertinência temática com o projeto e por representar avanço técnico-redacional na descrição das atribuições profissionais, conferindo maior clareza, completude e adequação à realidade do serviço público de saúde.

Registro, contudo, ressalva expressa de risco jurídico, pois a emenda parlamentar incide sobre atribuições de função integrante do quadro do Poder Executivo, matéria que pode ser interpretada, em controle posterior, como inserida na reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. A ressalva não impede, a meu ver, o parecer favorável, diante da natureza predominantemente técnica e esclarecedora da alteração, da inexistência de criação de cargo, vaga, remuneração ou jornada, e da pertinência direta com a matéria já submetida pelo Executivo.

Recomendo, por fim:

- a) o prosseguimento da tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 03/2026;
- b) o recebimento da mensagem modificativa e de redação apresentada pelo Poder Executivo;
- c) a admissão da emenda parlamentar modificativa ao Anexo V, com a ressalva jurídica acima consignada;
- d) a correção formal da redação da emenda parlamentar, para que mencione o “Anexo Único do Projeto de Lei Complementar nº 03/2026, na parte em que altera o Anexo V da Lei Complementar nº 41/2002”;
- E) o encaminhamento às Comissões Permanentes competentes, para emissão dos pareceres regimentais.

É o parecer, smj..¹

Nova Andradina - MS, 14/05/2026.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140
(ASSINADO DIGITALMENTE)

¹ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).