



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 302/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 174/2022 – Altera as Leis ns. 2.018/86 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), 5.779/19 (concede benefícios aos servidores da Guarda Civil Municipal) e 5.410/17 (auxílio à alimentação do agente público), na forma que especifica.

Autoria do Executivo – Mensagem 59/2022.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera as Leis ns. 2.018/86 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais), 5.779/19 (concede benefícios aos servidores da Guarda Civil Municipal) e 5.410/17 (auxílio à alimentação do agente público), na forma que especifica”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“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 da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se a **análise técnica** do projeto.

Preliminarmente, quanto ao **pedido de urgência** o Regimento Interno dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

No concernente ao salário-família o art. 198 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 120, de 05 de maio de 2022, estabelece:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

(...)

Por seu turno, o art. 39, § 3º da Constituição Federal estende a aplicação do art. 7º, inciso XII aos servidores públicos, *in verbis*:

Art. 39. ...

(...)

*§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, **XII**, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.*

(...)

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tema 543, firmou a seguinte tese:

Tema 543

A alteração de regência constitucional do salário-família não repercute nas relações jurídicas existentes na data em que promulgada a Emenda Constitucional nº 20/1998.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, depreende-se da tese fixada pela Suprema Corte que a alteração de regência constitucional do salário-família apenas não repercute nas relações jurídicas existentes na data em que promulgada a Emenda Constitucional nº 20/1998, de modo que, com a promulgação da referida emenda constitucional fazem jus à percepção da vantagem pecuniária em questão somente os servidores de baixa renda.

No concernente ao critério da baixa renda e valor do benefício o art. 4º da Portaria Interministerial MTP/ME nº 12, de 17 de janeiro de 2022, estabelece:

Art. 4º O valor da cota do salário-família por filho ou equiparado de qualquer condição, até 14 (quatorze) anos de idade, ou inválido de qualquer idade, a partir de 1º de janeiro de 2022, é de R\$ 56,47 (cinquenta e seis reais e quarenta e sete centavos) para o segurado com remuneração mensal não superior a R\$ 1.655,98 (um mil seiscentos e cinquenta e cinco reais e noventa e oito centavos).

Nesse contexto, verificamos que o projeto pretende promover as seguintes alterações nas leis municipais que dispõem sobre ao salário-família:

Lei 2.018/86 (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais)	Projeto de Lei 174/2022
Artigo 310 - O salário-família será concedido a todo funcionário, ativo ou inativo, que tiver: I - filho menor de 14 (catorze) anos; II - filho inválido de qualquer idade; III - filha solteira, sem renda própria; IV - filho estudante que freqüentar curso secundário ou superior, em instituto oficial de ensino ou particular	Art. 310-A. O salário-família será devido, mensalmente, aos servidores ativos e inativos, <u>nas mesmas bases e nos exatos valores estabelecidos para o Regime Geral da Previdência Social - RGPS</u> , na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, menores de quatorze anos ou inválidos, não sendo incorporável aos vencimentos ou a qualquer outro benefício.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

reconhecido, até a idade de 24 (vinte e quatro) anos, desde que não exerça atividade remunerada, em caráter não eventual.

§ 1º - Compreende-se neste artigo os filhos de qualquer condição, os adotivos, os enteados ou os menores que vivam sob a guarda e sustento do funcionário.

§ 2º - Para os efeitos deste artigo, considera-se renda própria a importância igual ou superior ao Salário Mínimo em vigor no Município.

§ 3º - Para efeito do inciso II deste artigo, a invalidez corresponde à incapacidade total e permanente para o trabalho.

§ 4º - Para efeito do previsto no inciso IV, a comprovação deverá ser feita mediante a apresentação, ao órgão de pessoal, do atestado de frequência do estabelecimento de ensino respectivo, nos meses de março e agosto.

Artigo 311 - Quando pai e mãe forem funcionários, ativos ou inativos, e viverem em comum, o salário-família será pago apenas ao pai.

§ 1º - Se não viverem em comum, será concedido a requerimento do cônjuge que tiver os dependentes sob sua guarda.

§ 2º - Se ambos os tiverem, será pago a um e a outro, de acordo com a distribuição dos dependentes.

Artigo 312 - Ao pai e à mãe equiparam-se

§ 1º Equiparam-se aos filhos, nas condições do “caput”, mediante declaração escrita do servidor e desde que comprovada a dependência econômica, o enteado e o menor que esteja sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação.

§ 2º A invalidez do filho ou equiparado, maior de quatorze anos de idade, deve ser verificada em exame médico-pericial a cargo do ente.

§ 3º O salário-família será pago pelo ente municipal em relação ao servidor que estiver vinculado.

§ 4º Quando o pai e a mãe forem segurados, ambos perceberão o benefício.

§ 5º O salário-família será dividido proporcionalmente ao número de filhos sob guarda, em caso de pais separados de fato ou judicialmente.

Art. 310-B. O pagamento do salário-família será devido a partir da data da apresentação da certidão de nascimento do filho ou da documentação relativa ao equiparado, estando condicionado à apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória, até seis anos de idade, e de comprovação semestral de frequência à escola do filho ou equiparado a partir dos sete anos de idade.

§ 1º A documentação a que se refere este artigo deverá ser apresentada pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

o padrasto e a madrasta e, na falta desses, os representantes legais dos incapazes.

Artigo 313 - O salário-família será concedido pelo órgão de Pessoal, a requerimento do funcionário, instruído com os documentos legais.

§ 1º - O funcionário é obrigado a comunicar, ao órgão de Pessoal, dentro de 15 (quinze) dias da ocorrência, qualquer alteração que se verificar na situação dos dependentes, da qual decorra modificação no pagamento do salário-família.

§ 2º - A inobservância da obrigação prevista no parágrafo anterior implicará na responsabilidade do funcionário. produção do funcionário.

Artigo 315 - O salário-família será devido ainda que o funcionário não fizer jus, no mês, a nenhuma parcela a título de vencimentos ou proventos, exceto em afastamento não remunerados.

Artigo 316 - Nenhum desconto se fará sobre o salário-família, nem servirá ele de base a qualquer contribuição, ainda que para fins de previdência social.

Artigo 317 - O salário-família corresponderá a 10% (dez por cento) do menor nível da tabela de vencimentos do quadro administrativo do funcionalismo municipal, sendo devido a partir do mês

servidor, ativo ou inativo, ao ente municipal que o servidor estiver vinculado

§ 2º Se o servidor não apresentar o atestado de vacinação obrigatória e a comprovação de frequência escolar do filho ou equiparado nas datas, o pagamento da quota do salário-família será suspenso até que a documentação seja apresentada.

§ 3º Não é devido o salário-família no período entre a suspensão do pagamento motivada pela falta de comprovação da frequência escolar e o seu reativamento, salvo se provada a frequência escolar regular no período.

§ 4º A comprovação de frequência escolar será feita mediante apresentação de documento emitido pela escola, semestralmente, em nome do aluno, onde conste o registro de frequência regular ou de atestado do estabelecimento de ensino comprovando a regularidade da matrícula e a frequência escolar do aluno.

§ 5º Para efeito de concessão e manutenção do salário-família, o servidor deve firmar termo de responsabilidade devendo comunicar ao órgão da Administração Direta ou Indireta ou à Câmara Municipal, conforme o caso, qualquer fato ou circunstância que determine a perda do direito ao benefício, ficando sujeito, em caso de não cumprimento, às sanções penais e administrativas consequentes.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

em que for protocolado o requerimento, devidamente instruído.

Artigo 318 - Ocorrendo o falecimento do funcionário, o salário-família continuará a ser pago por intermédio da pessoa em cuja guarda os dependentes se encontrem, enquanto fizerem jus à concessão.

§ 1º - Passará a ser efetuado à viúva do funcionário o pagamento do salário-família correspondente ao menor que vivia sob a guarda e sustento daquele, desde que a viúva seja judicialmente autorizada a mantê-lo e por ele responder.

§ 2º - Caso o funcionário não tenha requerido o salário-família relativo aos seus dependentes, o requerimento poderá ser feito após a sua morte, pela pessoa sob cuja guarda e sustento se encontrem.

Artigo 319 - Todo aquele que, por ação ou omissão, der causa a pagamento indevido do salário-família, ficará obrigado à reposição do indébito, sem prejuízo das demais cominações legais.

Parágrafo Único - Consideram-se solidariamente responsáveis, para todos os efeitos, os que houverem firmado atestados ou declarações falsas, para efeito de instrução de pedido de salário-família.

§ 6º A falta de comunicação oportuna do fato que implique cessação do salário-família, bem como a prática, pelo servidor, de fraude de qualquer natureza para o seu recebimento, autoriza o ente pagador a descontar dos pagamentos de cotas devidas com relação a outros filhos ou, na falta delas, dos vencimentos do servidor ou da renda mensal do seu benefício, o valor das cotas indevidamente recebidas.

Art. 310-C. Ocorrendo divórcio, separação judicial, separação de fato dos pais ou em caso de abandono legalmente caracterizado ou, ainda, perda do poder familiar, o salário-família passará a ser pago diretamente àquele a cujo cargo ficar o sustento do menor ou inválido ou à pessoa indicada em decisão judicial.

Art. 310-D. O direito ao salário-família cessa automaticamente:

I - por morte do filho ou equiparado, a contar do mês seguinte ao do óbito;

II - quando o filho ou equiparado completar quatorze anos de idade, salvo se inválido, a contar do mês seguinte ao da data do aniversário; ou

III - pela recuperação da capacidade do filho ou equiparado inválido, a contar do mês seguinte ao da cessação da incapacidade.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Lei nº 5.779/2019 (concede benefícios aos servidores da Guarda Civil Municipal)	Projeto de Lei 174/2022
<p style="text-align: center;"><u>Capítulo II. Do Salário-Família</u></p> <p>Art. 2º. O salário-família será concedido aos servidores abrangidos por esta Lei, ativos ou inativos, que tiverem:</p> <ol style="list-style-type: none">I. filho menor de 14 (catorze) anos;II. filho inválido de qualquer idade;III. filha solteira, sem renda própria;IV. filho estudante que frequentar o ensino médio ou superior, em estabelecimento de ensino reconhecido pelo Ministério de Educação e Cultura, até a idade de 24 (vinte e quatro) anos, desde que não exerça atividade remunerada, em caráter não eventual. <p>§ 1º. Compreende-se neste artigo os filhos registrados em nome do servidor, os enteados ou os menores que vivam sob a guarda e sustento.</p> <p>§ 2º. Para os efeitos deste artigo, considera-se renda própria o valor igual ou superior ao Salário Mínimo em vigor no país.</p> <p>§ 3º. Para efeito do inciso II deste artigo, a invalidez corresponde à incapacidade total e permanente para o trabalho.</p> <p>§ 4º. Para efeito do previsto no inciso IV, a comprovação deverá ser feita mediante a apresentação, ao órgão de pessoal, do atestado de frequência do</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II-A Do Salário-família</p> <p>Art. 2º-A. O salário-família será devido, mensalmente, aos servidores ativos e inativos, <u>nas mesmas bases e nos exatos valores estabelecidos para o Regime Geral da Previdência Social - RGPS</u>, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados, menores de quatorze anos ou inválidos, não sendo incorporável aos vencimentos ou a qualquer outro benefício.</p> <p>§ 1º Equiparam-se aos filhos, nas condições do “caput”, mediante declaração escrita do servidor e desde que comprovada a dependência econômica, o enteado e o menor que esteja sob sua tutela e não possua bens suficientes para o próprio sustento e educação.</p> <p>§ 2º A invalidez do filho ou equiparado, maior de quatorze anos de idade, deve ser verificada em exame médico-pericial a cargo do ente.</p> <p>§ 3º O salário-família será pago pelo ente municipal em relação ao servidor que estiver vinculado.</p> <p>§4º Quando o pai e a mãe forem segurados, ambos perceberão o benefício.</p> <p>§ 5º O salário-família será dividido</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecimento de ensino respectivo, nos meses de março e agosto.

Art. 3º. Quando pai e mãe forem servidores, ativos ou inativos, e viverem em comum, o salário-família será pago apenas a quem o requerer primeiro.

§ 1º. Se não viverem em comum, será concedido a requerimento do cônjuge que tiver os dependentes sob sua guarda.

§ 2º. Se ambos tiverem a guarda, será pago a um e a outro, proporcionalmente.

Art. 4º. Ao pai e à mãe equiparam-se o padrasto e a madrasta e, na falta destes, os representantes legais dos incapazes.

Art. 5º. O requerimento de concessão de salário-família deverá ser feito a requerimento do servidor, ativo ou inativo, e firmado pelo mesmo, instruído com os documentos legais.

§ 1º. O servidor é obrigado a comunicar, dentro de 15 (quinze) dias da ocorrência, qualquer alteração que se verificar na situação dos dependentes, da qual decorra modificação no pagamento do salário-família.

§ 2º. A inobservância da obrigação prevista no parágrafo anterior implicará na responsabilidade do servidor.

Art. 6º. O salário-família será pago independentemente de frequência ou

proporcionalmente ao número de filhos sob guarda, em caso de pais separados de fato ou judicialmente.

Art. 2º-B. O pagamento do salário-família será devido a partir da data da apresentação da certidão de nascimento do filho ou da documentação relativa ao equiparado, estando condicionado à apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória, até seis anos de idade, e de comprovação semestral de frequência à escola do filho ou equiparado a partir dos sete anos de idade.

§ 1º A documentação a que se refere este artigo deverá ser apresentada pelo servidor, ativo ou inativo, ao ente municipal que o servidor estiver vinculado.

§ 2º Se o servidor não apresentar o atestado de vacinação obrigatória e a comprovação de frequência escolar do filho ou equiparado nas datas, o pagamento da quota do salário-família será suspenso até que a documentação seja apresentada.

§ 3º Não é devido o salário-família no período entre a suspensão do pagamento motivada pela falta de comprovação da frequência escolar e o seu reativamento, salvo se provada a frequência escolar regular no período.

§ 4º A comprovação de frequência escolar será feita mediante apresentação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

produção do servidor.

Art. 7º. O salário-família será devido ainda que o servidor não fizer jus, no mês, a nenhuma parcela a título de vencimentos ou proventos, exceto em afastamento não remunerados.

Art. 8º. Nenhum desconto se fará sobre o salário-família, nem servirá ele de base a qualquer contribuição, ainda que para fins de previdência social.

Art. 9º. O salário-família corresponderá a 10% (dez por cento) da menor referência de vencimento dos servidores efetivos, sendo devido a partir do mês em que for protocolado o requerimento, devidamente instruído.

Art. 10. Ocorrendo o falecimento do servidor, o salário-família continuará a ser pago por intermédio da pessoa em cuja guarda os dependentes se encontrem, enquanto fizerem jus à concessão.

§ 1º. Passará a ser efetuado à viúva do servidor o pagamento do salário-família correspondente ao menor que vivia sob a guarda e sustento daquele, desde que a viúva seja judicialmente autorizada a mantê-lo e por ele responder.

§ 2º. Se o servidor não tiver requerido o salário-família relativo aos seus dependentes, o requerimento poderá ser feito após a sua morte, pela pessoa sob cuja guarda e sustento se encontrem.

de documento emitido pela escola, semestralmente, em nome do aluno, onde conste o registro de frequência regular ou de atestado do estabelecimento de ensino comprovando a regularidade da matrícula e a frequência escolar do aluno.

§ 5º Para efeito de concessão e manutenção do salário-família, o servidor deve firmar termo de responsabilidade devendo comunicar ao órgão da Administração Direta, qualquer fato ou circunstância que determine a perda do direito ao benefício, ficando sujeito, em caso de não cumprimento, às sanções penais e administrativas consequentes.

§ 6º A falta de comunicação oportuna do fato que implique cessação do salário-família, bem como a prática, pelo servidor, de fraude de qualquer natureza para o seu recebimento, autoriza o ente pagador a descontar dos pagamentos de cotas devidas com relação a outros filhos ou, na falta delas, dos vencimentos do servidor ou da renda mensal do seu benefício, o valor das cotas indevidamente recebidas.

Art. 2º-C. Ocorrendo divórcio, separação judicial, separação de fato dos pais ou em caso de abandono legalmente caracterizado ou, ainda, perda do poder familiar, o salário-família passará a ser pago diretamente àquele a cujo cargo ficar o sustento do menor ou inválido ou à pessoa indicada em decisão judicial.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p>Art. 11. Todo aquele que, por ação ou omissão, der causa a pagamento indevido do salário-família, ficará obrigado à reposição do indébito, sem prejuízo das demais cominações legais.</p> <p>Parágrafo único. Consideram-se solidariamente responsáveis, para todos os efeitos, os que houverem firmado atestados ou declarações falsas, para efeito de instrução de pedido de salário-família.</p>	<p>Art. 2º-D. O direito ao salário-família cessa automaticamente:</p> <p>I - por morte do filho ou equiparado, a contar do mês seguinte ao do óbito;</p> <p>II - quando o filho ou equiparado completar quatorze anos de idade, salvo se inválido, a contar do mês seguinte ao da data do aniversário; ou</p> <p>III - pela recuperação da capacidade do filho ou equiparado inválido, a contar do mês seguinte ao da cessação da incapacidade.</p>
---	---

Outrossim, o projeto tenciona alterar a Lei nº 5.410, de 22 de março de 2017, que dispõe sobre o auxílio à alimentação do agente público do Poder Executivo Municipal, nos seguintes termos:

Lei nº 5.410/2017 (auxílio à alimentação)	Projeto de Lei 174/2022
<p>Art. 2º (...)</p> <p>§ 2º. A primeira etapa de implantação do auxílio alimentação atingirá até a referência remuneratória 44, bem como os agentes públicos cujo vencimento base acrescido de eventuais incorporações legais não ultrapasse o valor da referência mencionada.</p> <p>§ 3º. O auxílio alimentação não atinge os servidores comissionados, salvo se detentores de cargos de provimento efetivo. (alterado pela Lei nº 5.721/2018)</p>	<p>Art. 2º (...)</p> <p>§ 2º O auxílio à alimentação abrangerá todos os agentes públicos efetivos ou comissionados em exercício, lotados em órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal.</p> <p>(...)</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 4º. O valor do auxílio financeiro mensal não poderá ser inferior a R\$106,57 (cento e seis reais e cinquenta e sete centavos).

Art. 4º O valor do auxílio financeiro mensal é fixado em R\$ 721,51 (setecentos e vinte e um reais e cinquenta e um centavos).

Nesse particular, o Decreto nº 11.208, de 17 de maio de 2022, atualizou o valor do auxílio à alimentação do agente público municipal fixado pelo Decreto nº 9896, de 03 de setembro de 2018, passando a ser de R\$ 635,00, conforme noticiado pelo Executivo².

Do mesmo modo, o projeto no art. 5º tenciona revogar os seguintes dispositivos:

Art. 5º Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I - arts. 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318 e 319 da Seção VI do Capítulo II da Lei nº 2.018, de 17 de janeiro de 1986,

II - arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 5.779, de 21 de fevereiro de 2019;

III - § 3º do art. 2º da lei 5.510, de 22 de março de 2017.

A proposta em exame, no que tange à **competência municipal**, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição Federal os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local

(...)

² <https://www.valinhos.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/51983/prefeitura-de-valinhos-concede-205-de-aumento-aos-servidores-em-2022#:~:text=Juntamente%20com%20o%20aumento%20salarial,o%20aumento%20concedido%20na%20C3%A9poca.>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

“Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; “

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. **O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Orgânica estabelece que a matéria deve ser submetida à apreciação da Câmara:

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

(...)

X - autorizar a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções na administração direta, autárquica e fundações públicas, assim como a fixação dos respectivos vencimentos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

XVII - aprovar o regime jurídico dos servidores municipais;

(...)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto se trata de iniciativa privativa do Executivo, conforme previsão na Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e na Lei Orgânica de Valinhos (art. 48), *in verbis*:

- **Constituição Bandeirante**

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

- **Lei Orgânica de Valinhos**

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Nesse sentido, destacamos o **TEMA 917 Repercussão geral** (ARE 878911) do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **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.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Noutro giro, verifica-se que o projeto em baila acarreta aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devendo observar o disposto no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *in verbis*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

Quanto à definição de despesa obrigatória de caráter continuado o art. 17 da LRF estabelece:

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. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem 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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 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.

Outrossim, cumpre atentar para o disposto no art. 15 da LRF, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Do mesmo modo, impende ressaltar recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da extensão da aplicação do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aos Estados e Municípios, estabelecendo a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita, *in verbis*:

*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.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)*

Vejamos algumas decisões da Suprema Corte acerca do tema:

ADI 6118

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 28/06/2021

Publicação: 06/10/2021

Ementa

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS **ARTIGOS** 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E **113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT**. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O **ARTIGO 113 DO ADCT** DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.*

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.

ADI 6102

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROSA WEBER

Julgamento: 21/12/2020

Publicação: 10/02/2021

Ementa

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. **2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal.** 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima.*

No mesmo sentido, colacionamos recente decisão da Corte Paulista:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, do Município de Mogi Guaçu, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis ITBI, a qualquer título, sem incidência de juros e correção monetária. Observância ao art. 113 do ADCT. Inocorrência. Inconstitucionalidade. Ação objetiva. Causa de pedido aberta. **Obrigações de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada.** Ação procedente. (TJSP. ADI nº 2.197.983-75.2020.8.26.0000. Relator Des. Evaristo dos Santos. Data do julgamento: 17/11/2021)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial o art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes da federação, sendo requisito de validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais à instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

Neste aspecto, observamos que a proposição encontra-se instruída com a estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro elaborado pelo Departamento de Finanças e Declaração do Ordenador de Despesas de que o gasto dispõe de suficiente dotação e de firme e consistente expectativa de suporte de caixa, conformando-se às orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (páginas 11/14).

Quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, **s.m.j. observamos provável equívoco de digitação no inciso III do art. 5º do projeto que tenciona revogar o § 3º do art. 2º da lei 5.510, de 22 de março de 2017, porquanto acreditamos tratar-se da Lei nº 5.410, de 22 de março de 2017, já que a referida Lei nº 5.510, de 22 de setembro de 2017, não trata da matéria albergada no presente projeto.**

Do mesmo modo, considerando o disposto no art. 3º do projeto em comento, que visa alterar o § 2º da Lei nº 5.410, de 22 de março de 2017 para estender o auxílio alimentação a todos os agentes públicos efetivos ou comissionados em exercício, sugerimos alteração do caput do art. 2º do referido diploma legal, vez que assegura a assistência à alimentação somente aos servidores públicos efetivos e aos empregados públicos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressalvada recomendação acima. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 17 de agosto de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura Eletrônica