



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 447/2022.**

**Assunto: Emenda 03 ao Projeto de Lei nº 230/2022** que “Implementa a segregação da massa dos servidores públicos municipais de Valinhos, redefine a taxa de administração do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Valinhos – VALIPREV, autoriza a concessão de empréstimos pelo VALIPREV, e dá outras providências”.

**Emenda de autoria dos Vereadores André Amaral, Fábio Damasceno, Edinho Garcia, Mayr e Toloí.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que visa incluir art. 18 ao Projeto de Lei nº230/2022 que “*Implementa a segregação da massa dos servidores públicos municipais de Valinhos, redefine a taxa de administração do Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Valinhos – VALIPREV, autoriza a concessão de empréstimos pelo VALIPREV, e dá outras providências*”, com a seguinte redação:

**Art. 18-A.** *Fica acrescentado o Art. 188-A e Parágrafo Único à Lei nº 4.877, de 2013, com a seguinte redação:*

**Art. 188-A.** *A partir de 31 de março de 2023, na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados do VALIPREV, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente empregador municipal que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.*

**Parágrafo único.** *O ente municipal empregador deverá prever fontes de custeio e adotar medidas para o equacionamento do déficit se a proposta de que trata o caput agravar a situação de desequilíbrio financeiro ou atuarial do RPPS.*

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste 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:

*“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.)*

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos para análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange aos projetos de emendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

**Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 1º. *Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.*

§ 2º. *Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.*

**§ 3º. *Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.***

§ 4º. *Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.*

§ 5º. *A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.*

**Art. 141. *Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.***

§ 1º. *O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.*

§ 2º. *Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.*

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, tratando-se de emenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice na sua tramitação.

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacífico na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares **desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas:**

### ***Ementa***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS.***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

***1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.***

*2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.*

*3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.*

*(STF. ADI 2583 RS. Plenário, 01.08.2011)*

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São

Paulo:

*PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Regimento Interno da Câmara.*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 1º da LC nº 2.064, de 04.03.20, do Município de Icém, estabelecendo readequação salarial para os servidores municipais. Exclusão, por emenda parlamentar, dos ocupantes de cargos em comissão. Pretensão da Prefeita de invalidação da ressalva feita pela Câmara, para que também os comissionados recebam aumento. Inviabilidade. **Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos*****



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa. Requisitos devidamente observados. Emenda ficou adstrita ao objeto da lei remuneração de servidores. Ademais, não implicou aumento de despesa, promovendo, ao contrário, redução de gastos em comparação com o projeto original. Apontada omissão da emenda quanto aos anexos. Irrelevância. Alterações necessárias são decorrência lógica do teor da emenda. Princípio da isonomia. Ausente a apontada violação. Restrição do aumento salarial aos servidores efetivos se encontra dentro da discricionariedade política do Poder Legislativo. Inexistente afronta à igualdade, máxime porque a maior defasagem salarial era verificada, realmente, entre os ocupantes de tais cargos. Decisão razoável, à luz da crise econômico-financeira vivenciada pelo Município e da grande quantia de cargos em comissão irregulares lá existentes, muitos dos quais recentemente invalidados por este Eg. Órgão Especial. Atuação do Judiciário como legislador positivo. Impossibilidade. Aplicação da SV nº 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). Vícios de inconstitucionalidade não verificados. Ação improcedente, na parte conhecida.*

*(TJSP. Adin nº 2044212-77.2020.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 12/08/2020)*

*In casu*, infere-se que a proposição em análise não gera despesa e, *s.m.j.*, entendemos que guarda pertinência temática com projeto original, porquanto, observa-se que a emenda tenciona alterar a Lei 4.877/2013 para prever a obrigatoriedade de demonstração da estimativa de impacto financeiro e atuarial do RPPS na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do município que possam provocar a majoração potencial



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

dos benefícios do regime próprio, conforme prevê o art. 69 da Portaria MTP nº 1.467, de 02 junho de 2022, *in verbis*:

*Art. 69. Na hipótese de alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos segurados do RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, a unidade gestora, a partir de estudo técnico elaborado por atuário legalmente habilitado, acompanhado das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, deverá demonstrar a estimativa do seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.*

*Parágrafo único. O ente federativo deverá prever fontes de custeio e adotar medidas para o equacionamento do deficit se a proposta de que trata o caput agravar a situação de desequilíbrio financeiro ou atuarial do RPPS.*

**Todavia, sugerimos a supressão da expressão “A partir de 31 de março de 2023...”,** porquanto em relação à matéria os municípios devem observar os parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Previdência Social, não competindo ao ente municipal fixar prazo para início da vigência do dever imposto no art. 69 da referida portaria ministerial.

Nesse sentido, colacionamos decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal nº 154/2016 e art. 4º da revogada Lei Complementar Municipal nº 153/2016, do Município de Campinas. Segregação de massas – Impossibilidade de transferência de valores do Fundo Previdenciário para Fundo Financeiro ou para o Município. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Por se tratar de controle concentrado de constitucionalidade, inviável o controle das leis municipais, usando como paradigma a Lei Orgânica do Município do Município de Campinas, especificamente seu artigo 33. Isso porque, não cabe ação direta de**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*inconstitucionalidade contra lei municipal que contrarie Lei Orgânica Municipal. De outra banda, para o reconhecimento do alegado vício de consentimento, por certo, seria necessário o profundo exame de questões fáticas, que somente poderiam ser avaliadas por intermédio de uma dilação probatória, o que não é admitido em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Ademais, essas alegações do autor da ação não vieram acompanhadas de indícios mínimos de ocorrência.* **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - O esquema de repartição de competências entre os entes federados - expressão do princípio federativo - conferiu à União e aos Estados (e aos Distrito Federal), sem espaço para os Municípios, a competência concorrente para legislar sobre previdência social (art. 24, XII, Constituição Federal). Com supedâneo nesse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Federal nº 9.717/98, que dispôs sobre regras gerais para a organização, fiscalização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos Militares dos Estados e do Distrito Federal e deu outras providências. A Lei Federal nº 9.717/98 previu, nos termos do artigo 9º, inciso II, que compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social, o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei. Em cumprimento a essa determinação legal, o Ministério da Previdência e Assistência Social editou a Portaria nº 403/2008, que previu que, "Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo". Reconhecida a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, torna-se imprescindível o reconhecimento da inconstitucionalidade, por arrastamento, do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que previa que "o superávit financeiro do Fundo Previdenciário, apontado nos cálculos atuariais,**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*reverterá ao Tesouro Municipal". Posto isto, julgo parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 154, de 22 de novembro de 2016, que acrescentou o inciso XIV ao §1º, do artigo 143, e alterou os parágrafos 1º e 2º do artigo 144, todos da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004. Por arrastamento, declaro a inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Complementar nº 153, de 08 de novembro de 2016, que acrescentou os parágrafos 1º e 2º ao artigo 144 da Lei Complementar nº 10, de 30 de junho de 2004.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2231529-29.2017.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/04/2018; Data de Registro: 12/04/2018)*

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico a emenda atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Ante o exposto, conclui-se que o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde que seja observada recomendação acima. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 14 de dezembro de 2022.

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