



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 234/2023.

Assunto: Projeto de Lei nº 67/2023 – Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Direta em razão da transformação do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, em Empresa Pública, e sobre o quadro pessoal da DAEV S.A., na forma que especifica. Autoria do Executivo – Mensagem 19/2023.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Direta em razão da transformação do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos, em Empresa Pública, e sobre o quadro pessoal da DAEV S.A., na forma que especifica”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

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 C. 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.)

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

Considerando os aspectos jurídicos, **em análise perfunctória**, dada solicitação desta Casa de Leis de tramitação em regime de urgência, passa-se à 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.

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.

Em apertada síntese, compulsando a propositura e sua justificativa extraímos o objetivo de regulamentar a situação dos servidores efetivos lotados na autarquia Departamento de Água e Esgotos de Valinhos (DAEV) após sua transformação da em empresa pública (DAEV S.A.).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 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
(...)*

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***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Do mesmo modo, 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;

(...)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura **configura iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, conforme previsão da Constituição Bandeirante (art. 24, § 2º) e da Lei Orgânica do Município 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:

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 do Município 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.

A esse respeito, destacamos o **tema nº 917 de 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 dessa esfera federativa:

“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

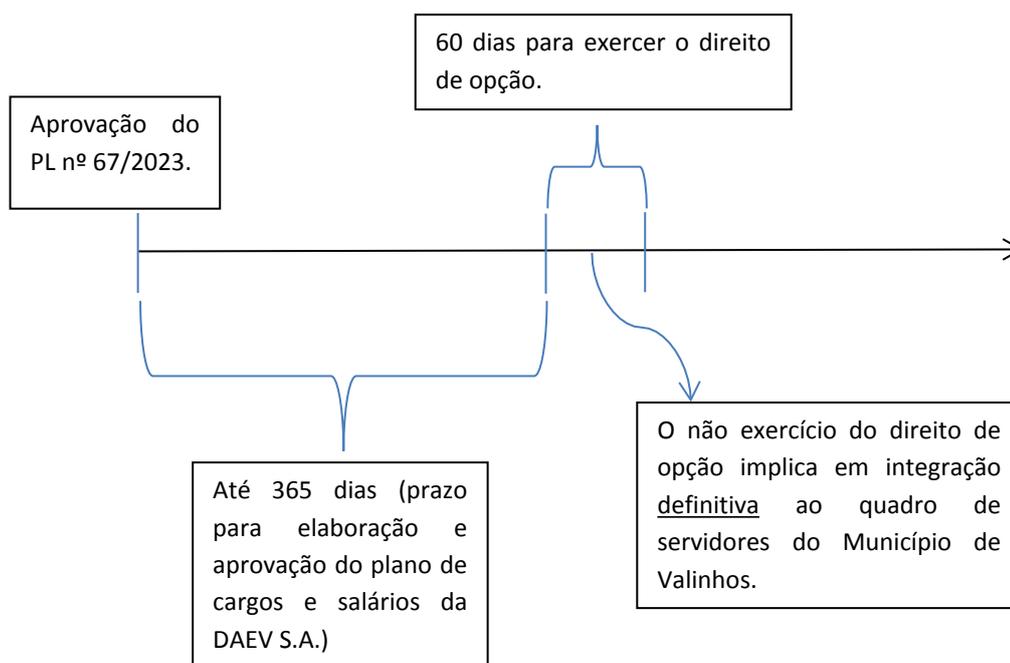


CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

Inicialmente, extrai-se do art. 2º uma dupla *janela* a esses servidores efetivos após sua transferência a quadro especial da Prefeitura Municipal de Valinhos, podendo permanecer neste ou optar ou integrar o quadro de pessoal do DAEV S.A. na condição de empregado público (regime celetista), respeitado o direito adquirido (art. 3º, parágrafo único). Essa opção será exercida em até 60 (sessenta) dias após a aprovação do plano de cargos e salários da empresa pública que, por sua vez, ocorrerá em até 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias da aprovação do projeto. Segue quadro elucidativo:





CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito a jurisprudência da Suprema Corte há muito reconhece a ausência de direito adquirido a regime jurídico e.g.:

EMENTA Agravo regimental em recurso extraordinário. Direito administrativo. Aposentadoria. Vinculação dos proventos ao salário mínimo. Lei nº 10.393/70. Não recepção da norma. ADI nº 4.420/SP. Precedentes. 1. Segundo o entendimento firmado pela Suprema Corte, não há direito adquirido a regime jurídico, sendo certo, igualmente, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4.420/SP, red. do ac. Min. Roberto Barroso, não entendeu que a preservação do direito adquirido garantiria aos inativos e pensionistas a manutenção da indexação de seu benefício ao salário mínimo. 2. Agravo regimental não provido. 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.

(RE 1424942 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 29/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-06-2023 PUBLIC 13-06-2023)

Grifo nosso.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIREITO ADQUIRIDO À FORMA DE CÁLCULO DE ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO CONCEDIDO A SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO RÁPIDO, SEGURO, ABRANGENTE E DEFINITIVO CAPAZ DE IMPUGNAR AS DECISÕES DESCUMPRIDAS DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS. REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE PREENCHIDO. PRECEDENTES. RECONSIDERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. PREJUÍZO DO AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CONHECIDA. MÉRITO: OFENSA AO CAPUT DO ART. 2º, INC. XXXVI DO ART. 5º E XV DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. IRREDUTIBILIDADE REMUNERATÓRIA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. O § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999 não exige o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental somente quando esgotados todos os meios admitidos na lei processual para afastar a lesão no âmbito judicial. Há de se entender por preenchido o requisito da subsidiariedade quando não há outro meio eficaz, entendida a solução rápida, segura, abrangente e definitiva capaz de impugnar as decisões descumpridas de preceitos fundamentais. Precedentes. Decisão agravada reconsiderada, prejudicado o agravo regimental



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

interposto. Ação conhecida. 2. O servidor público não dispõe de direito adquirido à alteração da forma pela qual será concedida eventual vantagem funcional, sendo-lhe assegurada, no entanto, a garantia da irredutibilidade remuneratória. Precedentes. 3. As decisões judiciais impugnadas ultrapassam a esfera de proteção constitucional da irredutibilidade salarial para reconhecer aos servidores públicos piauienses o direito adquirido ao regime legal anterior de pagamento do adicional por tempo de serviço. 4. Julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade das decisões do Poder Judiciário do Piauí que reconheceram o direito adquirido à forma de cálculo do adicional por tempo de serviço dos servidores públicos estaduais vinculado ao valor atual da remuneração.

(ADPF 495 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 09/05/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-05-2023 PUBLIC 18-05-2023)

Grifo nosso.

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. Servidor público. 3. Transposição do regime celetista para estatutário. Coisa julgada trabalhista. IPC de março/1990. 84,32%. Ausência de direito adquirido a regime jurídico. 4. Manutenção do valor nominal da remuneração. Observância ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes desta Corte. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Negado provimento ao agravo regimental.

(ARE 1373140 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 08/08/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 09-08-2022 PUBLIC 10-08-2022)

Grifo nosso.

Adiante, no art. 4º salienta-se a transferência de responsabilidade da autarquia à administração direta pelo pagamento das complementações de aposentadoria e pensão atualmente pagas pelo DAEV até a extinção dos respectivos benefícios concedidos no âmbito do RPPS. Portanto, s.m.j., 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*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

§ 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*:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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**

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 28/06/2021

Publicação: 06/10/2021

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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

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 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******



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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. Obrigação 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)*

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.

Verifica-se que acompanha o projeto informação da Secretaria de Finanças afirmando que o projeto em voga apresenta impacto nulo, pois “o DAEV continuará a compor o Balanço Consolidado do Município e todas as suas despesas serão custeadas pelas Receitas Arrecadadas pela Autarquia Municipal conforme as



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

peças orçamentárias vigentes” (fl. 11). **Todavia, *data maxima venia*, conforme acima exposto, tal assertiva não merece prevalecer ante a previsão dos arts. 2º e 4º.**

Em seguimento, o art. 5º determina a distribuição dos servidores no quadro do Município em atribuições análogas ou equivalentes às atualmente exercidas, diretriz semelhante ao instituto do aproveitamento no serviço público (artigos 72 a 77 da Lei municipal nº 2018/1986 - Regime Jurídico dos Funcionários Públicos do Município de Valinhos)².

No art. 6º existe previsão de cessão dos servidores à DAEV S.A., hipótese em que o encargo econômico decorrente das verbas remuneratórias ficará a cargo da empresa pública, cabendo a percepção de gratificação temporária durante o período da cessão (art. 13).

Já no concernente à criação de gratificações, oportuno ressaltar as lições do jurista Diógenes Gasparini³:

“as vantagens pecuniárias, sejam adicionais, sejam gratificações, não são meios para majorar a remuneração dos servidores, nem são

² SEÇÃO VI DO APROVEITAMENTO. Artigo 72 - Aproveitamento é o retorno, ao serviço público, do funcionário colocado em disponibilidade. Artigo 73 - O aproveitamento far-se-á a pedido ou “ex officio”, respeitada sempre a habilitação profissional. § 1º - É vedado o aproveitamento em cargo com padrão superior ao cargo anteriormente ocupado. § 2º - No caso de aproveitamento se dar em cargo de padrão inferior, o funcionário aproveitado terá direito à percepção da diferença dos vencimentos. § 3º - O aproveitamento “ex officio” só poderá ser efetuado em cargo de vencimento e natureza compatíveis, com aquele que o funcionário ocupava quando foi posto em disponibilidade. Artigo 74 - Em nenhum caso poderá efetuar-se o aproveitamento sem que, mediante inspeção médica, fique provada a capacidade para o exercício do cargo. § 1º - Se o laudo médico não for favorável, poderá ser procedida nova inspeção de saúde, para o mesmo fim, decorridos, no mínimo, 90 (noventa) dias. § 2º - Será aposentado no cargo que ocupava o funcionário em disponibilidade que, em inspeção médica, for declarado incapaz para o serviço público, ressalvada a possibilidade de readaptação. Artigo 75 - Havendo mais de um concorrente à mesma vaga, terá preferência o de maior tempo de serviço e, em caso de empate, o de maior tempo de disponibilidade. Artigo 76 - O aproveitamento de funcionário em disponibilidade terá precedência absoluta no preenchimento da vaga, quando satisfeitas as exigências legais e regulamentares. Artigo 77 - Será tornado sem efeito o aproveitamento e cassada a disponibilidade do funcionário que aproveitado, não tomar posse e não entrar em exercício dentro do prazo legal, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado.

³ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, São Paulo: Saraiva, 2008, 13ª ed., p. 233.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

meras liberalidades da Administração Pública. São acréscimos remuneratórios que se justificam nos fatos e situações de interesse da Administração Pública” (gn)

Nesse diapasão, imperioso frisarmos que **as vantagem pecuniárias somente podem ser instituídas por lei e quando atenderem efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço, observando, ainda, os princípios da moralidade e razoabilidade**, conforme previsto na Constituição do Estado de São Paulo, vejamos:

Artigo 128 - *As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.*

Artigo 111 - *A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.*

Nesse sentido, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Sindicato que pleiteia o ingresso no processo na condição de amicus curiae - Pretensão que desvirtua o objetivo primordial do instituto - Ingresso que só se admite a entidades revestidas de representatividade social, mas pessoalmente desinteressadas do julgamento da ação, e munidas de informações que possam auxiliar a Corte quanto ao exame da arguição de inconstitucionalidade – Precedentes desta Corte e do STF - Intervenção indeferida. MÉRITO – Lei nº 4.665, de 16 de dezembro de 2013, do Município de Araras, **que concede bonificação a servidores públicos mediante cumprimento de deveres inerentes à função - Verba que traduz vantagem pecuniária em razão de função inerente ao cargo – Adicional não pautado pelo interesse público e pelas exigências do serviço - Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público – Artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade da norma que se declara – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, aplicando-se o efeito ex***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

tunc, com irrepetibilidade de valores porventura auferidos ao longo do período antecedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2071539-94.2020.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/11/2020; Data de Registro: 27/11/2020)

Grifo nosso.

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CARGOS COMISSIONADOS PREVISTOS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO - AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES - INADMISSIBILIDADE - TEMA 1.010 DA REPERCUSSÃO GERAL (RE nº 1.041.210/SP) - REGULAMENTAÇÃO DAS FUNÇÕES POR DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO - INADMISSIBILIDADE - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - CARGOS DE 'PROCURADOR CHEFE' - DESEMPENHO DE ATIVIDADES EXCLUSIVAS DOS INTEGRANTES DA ADVOCACIA PÚBLICA - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, § 2º, ITEM 1, 98, §§ 1º E 2º, 99, INCISOS I E II, 111, 115, INCISOS II E V, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999". (...) "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 223/2017 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, QUE INSTITUIU 'GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS' - VANTAGEM PECUNIÁRIA CONCEDIDA AO FUNCIONALISMO LOCAL COM BASE EM IRRESTRITA DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DOTADA DE AMPLO SUBJETIVISMO - AUSÊNCIA DE CAUSA RAZOÁVEL PARA SUA INSTITUIÇÃO - NORMA GENÉRICA QUE NÃO PREVÊ REQUISITOS QUE LEGITIMEM A SUA PERCEPÇÃO - AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL".

"As vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do artigo 128 da Constituição Estadual, não podendo ser utilizadas como forma de aumento dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade consagrados pelo artigo 111 da mesma Carta". "A instituição de vantagem pecuniária visando compensar 'encargos especiais' reclama extrema cautela na delimitação das hipóteses que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

legitimariam a sua percepção, sendo defeso ao legislador local deixar a norma em aberto, sem qualquer definição, viabilizando desvios e aumentos disfarçados de remuneração".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2052104-71.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 25/09/2019; Data de Registro: 15/10/2019)

Grifo nosso.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ajuizamento pela Associação dos Guardas Civis da Cidade de Cotia, em face dos artigos 3º, 4º e anexo único da Lei Complementar Municipal nº 216/2015, a qual dispõe sobre a criação de funções gratificadas na Guarda Civil de Cotia - Criação de três funções gratificadas para integrantes das Comissões Processantes Permanentes e duas funções gratificadas na Corregedoria da Guarda Civil (Corregedor Geral e Corregedor Adjunto) – Concessão da gratificação que não se deu de forma indiscriminada, ao contrário, em respeito ao interesse público e às exigências do serviço prestado, que além de extremamente relevante para a sociedade (apuração de infrações disciplinares e outras), exige do nomeado o desempenho de função específica, com conhecimento adequado, o que justifica plenamente a concessão da gratificação – Ademais, gratificação que não se incorpora aos vencimentos e de caráter temporário – Ausência de violação aos artigos 111 e 128 da Carta Estadual – Ação julgada improcedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126002-88.2017.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/01/2018; Data de Registro: 02/02/2018)

Grifo nosso.

Destarte, ressaltamos que as vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, consoante previsão do artigo 128 da Constituição Estadual, que deverá ser observado na apreciação da presente proposta.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse ponto, s.m.j., considerando a criação de gratificação cuja natureza é remuneratória, deverá ser observada a disposição do art. 188-A acrescida pela Lei nº 6.396 de 23 de dezembro de 2022 à Lei nº 4.877/2013:

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 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

Avançando, vale mencionar a posterior extinção dos cargos de provimento efetivo vagos na data da publicação da lei; dos ocupados, na vacância e, quando exercida a opção preconizada pelo art. 2º, na data da integração ao quadro de pessoal da empresa pública (art. 11).

Já o art. 12 da propositura dispõe que o regime jurídico dos servidores da empresa pública DAEV S.A. será o celetista, cujo ingresso se dará mediante concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as normas editadas pelo Conselho de Administração e ressalvadas as nomeações para cargos em comissão, na esteira do art. 37, II, da CF. No art. 12, §2º também consta submissão exclusiva ao plano de cargos e salários a ser criado no prazo do art. 2º e não mais às leis que regem a atual estrutura do DAEV.

Noutro giro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, desde que observadas as ressalvas acima esposadas quanto: a) ao estudo de impacto orçamentário-financeiro com relação ao art. 4º; b) quanto à observância do art. 128 da Constituição do Estado de São Paulo na análise do art. 13 do projeto que cria gratificação temporária e, por fim, c) quanto ao estudo preconizado pelo art. 188-A, da Lei nº 4.877/2013 pela natureza remuneratória da gratificação havendo potencial majoração dos benefícios. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, 22 de junho de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica