



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 73/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 24/2024 – “Dispõe sobre a estrutura dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências”.

Autoria do Executivo – Mensagem 14/2024.

**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 estrutura dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências”.

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 opinativo², não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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.”

² 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.)



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, 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

(...)

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)***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(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 apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto **se trata de matéria 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:

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Quanto à fixação dos padrões de vencimentos dos servidores o art. 39, § 1º, da Constituição Federal estabelece a competência dos entes federados e os parâmetros a serem observados, vejamos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Com relação à criação de cargos, cumpre salientar que a Constituição do Estado (art. 115, II), em consonância com o disposto na Constituição Federal (art. 37, II) estabelece a regra do concurso público obrigatório para provimento de cargos no serviço público, **constituindo exceção a criação e o provimento de cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, os quais deverão ser destinados tão**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

somente a atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, V, da CF e art. 115, V, da CE, *in verbis*:

- **Constituição Federal**

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

- **Constituição do Estado de São Paulo**

Art. 115 Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Estado, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

(...)

II- a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia, em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, declarado em lei, de livre nomeação ou exoneração;

(...)

V- as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

Com efeito, o art. 115, V, da Constituição Paulista reafirma como pressuposto para a criação de cargos comissionados, a atribuição de atividades de direção, chefia ou assessoramento, sendo incompatíveis com esses cargos atividades meramente burocráticas, operacionais ou técnicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, para a criação dos referidos cargos é imprescindível haver relação de confiança entre a autoridade e o servidor nomeado para o desempenho da função, a fim de justificar a exceção à regra da obrigatoriedade do concurso público.

Nessa linha, destacamos jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal consubstanciada em **tese de repercussão geral (Tema nº 1.010)** exarada no bojo do RE nº 1.041.210:

a) a criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;

b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;

c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e

d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

(RE 1.041.210/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27.09.2018).

Nessa esteira temos o enunciado nº 148 da súmula da D. Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo de 07 de outubro de 2021:

SÚMULA Nº 148-PGJ CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO.

Não é constitucional a norma de criação de cargos de provimento em comissão que (a) não contém a descrição de suas atribuições, (b) descreve atribuições que não revelam funções de assessoramento, chefia e direção em nível superior por (b1) sua imprecisão, vagueza ou generalidade ou (b2) conterem atribuições técnicas, profissionais, burocráticas, comuns, ou (c) em qualquer caso, não evidencia a necessidade de relação de especial confiança para concepção, transmissão e controle de diretrizes políticas de governo.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

In casu, dada a solicitação de urgência e a derrubada do parecer contrário à urgência em Plenário (p. 42) e, considerando a complexidade do tema, resta inviável a análise minudenciada do plexo de atribuições estabelecidas.

Entretanto, cabe registrar que consta da mensagem do projeto que as atribuições dos cargos resultam de ampla pesquisa jurisprudencial em ações diretas de inconstitucionalidade no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como em manifestações da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo:

(...)

Inicialmente, vale consignar que os projetos de lei encaminhado à Câmara Municipal, pela Chefe do Poder Executivo Municipal, observam parâmetros e manifestações da Procuradoria de Justiça do Estado de São Paulo ou ainda, precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

(...)

A Procuradoria de Justiça do Estado de São Paulo, em caso análogo ao de Valinhos, no âmbito do Protocolado nº ADI SIS DIG 0699.0000438/2023, assim definiu a regularidade de posições semelhantes às propostas, confira-se:

Objeto: análise da constitucionalidade da LC nº 893, de 19 de abril de 2.023, que altera a LC nº847, de 14 de maio de 2.021, que dispõe sobre o regime especial dos cargos de provimento em comissão do Município de Atibaia e dá outras providências; da LC nº 894, de 19 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura da Estância de Atibaia e dá outras providências; da LC nº 895, de 19 de abril de 2023, que dispõe sobre as funções de confiança, privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura da Estância de Atibaia e dá outras providências; da LC nº 896, de 19 de abril de 2023, que dispõe sobre as funções gratificadas privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura da Estância de Atibaia e dá outras providências; e da LC nº 897, de 19 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura dos cargos de provimento em comissão da Estância de Atibaia e dá outras providências, em suposto descumprimento ao acórdão exarado na ADI n. 2253004-02.2021.8.26.0000 - SEI n. 29.0001.0102925.2021-74 CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CARGOS EM COMISSÃO PREVISTOS NAS LEIS COMPLEMENTARES Nº893, Nº 894, Nº 895, Nº 896 E Nº 897, TODAS DE 19 DE ABRIL DE 2023, DO MUNICÍPIO DE ATIBAIA. REESTRUTURAÇÃO DO QUADRO DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DIRETA À ORDEM CONSTITUCIONAL.
PARECER PELO ARQUIVAMENTO DO PROCEDIMENTO.**

(...)

Examinados os cargos e as atribuições, com o devido respeito a entendimento em sentido diverso, não se vislumbra violação direta às normas constitucionais. De início, é preciso ressaltar que a estrutura de postos de livre provimento da Prefeitura Municipal de Atibaia, após a reestruturação, se apresenta relativamente enxuta. No mais, não se pode afirmar que os cargos comissionados foram instituídos em desacordo objetivo e direto com os parâmetros constitucionais. Nota-se que os cargos são essencialmente de assessoria direta do Chefe do Poder Executivo, dividindo-se entre os seus “Assessores” e “Diretores” (além dos “Chefes de Gabinete”), cuja vocação é a captação e o equacionamento das demandas políticas. As atribuições, em regra, fazem menção à atuação vinculada ao Plano de Ação Governamental. Logo, são postos em que o necessário e diferenciado elemento confiança para que sejam de livre provimento se sobressai como fundamental. Destarte, revela-se razoável a conclusão de que os cargos apresentam conotação de assessoramento político e cujo provimento há de ser completamente livre ao Prefeito Municipal. Portanto, não se identifica violação às normas constitucionais de forma objetiva e direta que possa ensejar o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade. Para finalizar, é relevante acrescentar que a conclusão aqui externada é restrita ao âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, cujos limites são bastante restritos e não enveredam por temas fático-probatórios, tal como pode ocorrer numa eventual ação civil pública ou ação popular. Diante do exposto, não vislumbrando inconstitucionalidade a ser reconhecida por ação direta, não há fundamento para a instauração do contencioso direto de constitucionalidade. Nesses termos, proponho o arquivamento dos autos, bem como a comunicação dos interessados. (Fernanda Chuster Pereira, Promotora de Justiça do Estado de São Paulo – 23 de janeiro de 2024).

(...)

Todos os cargos de provimento em comissão dos projetos, insista-se, nasceram de precedentes onde o repertório de atribuições foram declarados constitucionais, objetivando-se, de boa-fé, afastar vício de inconstitucionalidade.

Relevante anotar que também se diligenciou a atualização das atribuições existentes, dos cargos de provimento em comissão, para que se alinhem aos mais recentes entendimentos sobre o tema, considerando a dinâmica aplicável ao volume de julgamentos do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desde a última atualização legislativa local.

Nessa linha, os cargos de Secretários ou de Secretários Adjuntos, por exemplo, passaram a contar ainda com mais respaldo jurisprudencial,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

quanto ao repertório das atribuições, em amplo entendimento do Poder Judiciário, consoante Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2005849-84.2021.8.26.0000, quando da análise de cargos comissionados de outro Município. No julgamento o D. Des. Torres de Carvalho, em relação ao cargo de Secretário Adjunto, teceu relevantes considerações:

“Os cargos de Secretário Adjunto e Chefe de Gabinete são cargos em que ínsita a especial confiança de quem nomeia, pois fez a nomeação; e que, exatamente pela maior responsabilidade envolvida, não se adequam ao provimento efetivo, que impede a renovação e a designação de diretores e assessores mais competentes ou adequados conforme evolui a gestão municipal.”

(...)

A Chefe do Poder Executivo insiste em demonstrar a essa respeitável Casa de Leis que as atribuições dos cargos comissionados, quando questionados, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2141103-97.2019.8.26.0000, foram declaradas constitucionais no acórdão da Relatoria do Des. Moacir Andrade Peres, em 12 de fevereiro de 2020, e que elas inspiraram as atribuições contidas nos cargos deste projeto, confira-se:

ii. CARGOS NOS QUAIS SÃO EXERCIDAS FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ACESSORAMENTO, COMPATÍVEIS COM O PROVIMENTO EM COMISSÃO Cargos de “Assessor de Departamento”, “Assessor de Secretário Municipal”, “Diretor de Departamento”, “Procurador Geral”, “Assessor Especial do Prefeito”, “Superintendente de Unidade” e “Secretário de Assuntos Jurídicos” Ainda que algumas das competências atribuídas a esses cargos encerrem atividades burocráticas, técnicas e profissionais, outras são exemplos típicos de funções de direção, chefia ou assessoramento e que revelam a necessidade de especial relação de confiança entre o servidor e seu superior hierárquico Vício inexistente.

(...)

ASSESSOR DE DEPARTAMENTO

Auxiliar na elaboração de planos, programas e projetos relacionados ao Departamento de atuação sempre primando pelas políticas públicas definidas no Plano de Governo. Acompanhar e reunir os resultados sobre processos gerenciais e operacionais implementados nas diferentes áreas de atuação. Executar outras atividades compatíveis com o cargo exercido.

(...)

ASSESSOR DE SECRETÁRIO MUNICIPAL

Auxiliar o secretário municipal na elaboração de planos, programas e projetos relacionados às ações estratégicas de governo. Avaliar sistematicamente os resultados para subsidiar a definição de políticas públicas de gestão. Apresentar propostas de modernização de procedimentos, visando maior dinamização dos trabalhos na sua área



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

de atuação. Executar outras atividades compatíveis com o cargo exercido.

(...)

DIRETOR DE DEPARTAMENTO

Coordenar os trabalhos do Departamento, sugerindo as medidas necessárias à racionalização, à eficiência e ao aperfeiçoamento dos serviços. Prover as necessidades de pessoal e de material do Departamento, de acordo com adisponibilidade orçamentária e financeira. Adotar as providências necessárias ao pleno desempenho das atividades cometidas ao Departamento. Definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança.

(...)

ASSESSOR ESPECIAL DO PREFEITO

Assessorar o Chefe do Executivo em questões de natureza jurídica. Verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos praticados pelo Prefeito. Estabelecer articulação com todas as secretarias sobre assuntos de natureza jurídica de interesse do Prefeito. Revisar os projetos e atos normativos antes de suas formalizações. Executar qualquer outra atividade que, por sua natureza, esteja inserida no âmbito das atribuições pertinentes ao cargo e área.

(...)

SUPERINTENDENTE DE UNIDADE

Assessorar diretamente o Prefeito com os assuntos correlatos à Unidade. Coordenar os trabalhos da Unidade, em sincronia com o plano de governo. Adotar diretrizes, coordenar e supervisionar ações necessárias para o desenvolvimento das funções confiadas à Unidade. Exercer outras atividades correlatas ou que lhe sejam delegadas pelo Prefeito Municipal.

(...)

Oposta é a conclusão com relação aos cargos de “Assessor de Departamento”, “Assessor de Secretário Municipal”, “Diretor de Departamento”, “Procurador Geral”, “Assessor Especial do Prefeito”, “Superintendente de Unidade” e “Secretário de Assuntos Jurídicos”. Ainda que algumas das competências atribuídas a esses cargos encerrem atividades burocráticas, técnicas e profissionais (...), outras são exemplos típicos de funções de direção, chefia ou assessoramento e que revelam a necessidade de especial relação de confiança entre o servidor e seu superior hierárquico: “Acompanhar e reunir os resultados sobre processos gerenciais e operacionais implementados nas diferentes áreas de atuação” (Assessor de Departamento). “Auxiliar o secretário municipal na elaboração de planos, programas e projetos relacionados às ações estratégicas de governo.” (Assessor de Secretário Municipal)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Coordenar e gerenciar os trabalhos da Unidade de Gerenciamento do Programa de Mobilidade Urbana Sustentável de Santo André, sugerindo as medidas necessárias à execução dos projetos relativos ao programa, visando a eficiência e aperfeiçoamento das ações; Adotar as providências necessárias ao pleno desempenho das atividades cometidas à Unidade; Definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança.” (Diretor Geral) “Coordenar os trabalhos do Departamento, sugerindo as medidas necessárias à racionalização, à eficiência e ao aperfeiçoamento dos serviços; (...) Adotar as providências necessárias ao pleno desempenho das atividades cometidas ao Departamento; Definir diretrizes, planejar, coordenar e supervisionar ações, monitorando resultados e fomentando políticas de mudança” (Diretor de Departamento). “Exercer as funções estratégicas de planejamento, orientação, coordenação, controle e revisão dos trabalhos das chefias de procuradoria interna no âmbito de sua atuação, de modo a oferecer condições de tramitação mais rápida de processos na esfera administrativa e judicial” (Procurador Geral). “Assessorar o Chefe do Executivo em questões de natureza jurídica; Verificar, previamente, a constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos praticados pelo Prefeito; Estabelecer articulação com todas as secretarias sobre assuntos de natureza jurídica de interesse do Prefeito” (Assessor Especial do Prefeito). “Assessorar diretamente o Prefeito com os assuntos correlatos à Unidade; Coordenar os trabalhos da Unidade, em sincronia com o plano de governo” (Superintendente de Unidade). “Coordenar e supervisionar os Departamentos da Secretaria de Assuntos Jurídicos” (Secretário de Assuntos Jurídicos). Não se verifica, portanto, inadequação à conceituação constitucional de cargo em comissão, razão pela qual não é inconstitucional a previsão de provimento comissionado nem a descrição das atribuições relativas a esses cargos. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 2141103- 97.2019.8.26.0000, Des. Rel. Dr. MOACIR PERES, data: 12 de fevereiro de 2020)

O julgamento acima citado nesta mensagem pela Senhora Prefeita Municipal, declarou a constitucionalidade, por votação unânime, dos cargos de provimento em comissão de “Assessor de Departamento”, “Assessor de Secretário Municipal”, “Diretor de Departamento”, “Procurador Geral”, “Assessor Especial do Prefeito”, “Superintendente de Unidade” e “Secretário de Assuntos Jurídicos” e contou com a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO E ANTONIO CARLOS MALHEIROS.

[...]

Noutro aspecto, cumpre observar que na ação direta de inconstitucionalidade nº 2004121-37.2023.8.26.0000 em face da Lei nº 6.206/2021, que estabelece a estrutura de cargos da administração direta do Município de Valinhos foram julgados inconstitucionais 66 (sessenta e seis) cargos em comissão questionados pela Procuradoria-Geral de Justiça, vejamos a ementa da decisão:

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Município de Valinhos – Expressões "Assessor Especial da Prefeita", "Assessor Especial para Assuntos Legislativos", "Assessor Especial de Políticas Públicas", "Diretor do Departamento Administrativo do Gabinete", "Diretor do Departamento de Comunicação", "Diretor do Departamento de Convênios", "Diretor do Departamento de Fundo Social de Solidariedade", "Diretor do Departamento de Expediente e Protocolo Geral", "Diretor do Departamento Técnico-Legislativo", "Subchefe de Gabinete", "Coordenador de Controle Interno", "Membro de Controle Interno", "Assessor Especial de Relacionamento com a Comunidade", "Diretor do Departamento de Gestão Administrativa e Suporte aos Conselhos Municipais", "Diretor do Departamento de Assuntos Institucionais", "Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON", "Diretor do Departamento de Finanças", "Diretor do Departamento de Receitas", "Diretor do Departamento de Arquivo e Patrimônio", "Diretor do Departamento de Recursos Humanos", "Diretor do Departamento de Saúde Ocupacional e Meio Ambiente do Trabalho", "Diretor do Departamento de Suprimentos e Infraestrutura", "Diretor do Departamento de Contratos e Aditivos", "Diretor do Departamento de Compras e Expediente", "Diretor do Departamento de Licitações", "Diretor do Departamento de Qualidade", "Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação", "Diretor do Departamento de Cultura", "Diretor do Departamento de Patrimônio Cultural", "Diretor do Departamento Eventos", "Diretor do Departamento Administrativo da Educação", "Diretor do Departamento de Planejamento e Administração", "Diretor do Departamento de Alimentação Escolar", "Diretor do Departamento de Compras da Educação", "Diretor do Departamento Pedagógico", "Diretor do Departamento de Gerenciamento e Manutenção", "Diretor do Departamento de Unidades de Pronto Atendimento", "Diretor do Departamento Administrativo da Saúde", "Diretor do Departamento de Atenção Básica "Diretor do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Departamento de Atenção Especializada", "Diretor do Departamento de Odontologia", "Diretor do Departamento de Programas e Projetos", "Diretor do Departamento de Vigilância em Saúde", "Assessor de Políticas Igualitárias", "Assessor de Políticas para Igualdade Racial", "Assessor de Políticas de Direitos Humanos", "Assessor de Políticas para as Mulheres", "Assessor de Políticas para Pessoa Com Deficiência", "Diretor do Departamento de Gestão do SUAS", "Diretor do Departamento de Proteção Social Básica", "Diretor do Departamento de Proteção Social Especial", "Diretor do Departamento de Desenvolvimento e Fortalecimento da Família", "Diretor do Departamento de Agricultura", "Diretor do Departamento de Indústria, Comércio e Serviços", "Diretor do Departamento de Desenvolvimento Turístico", "Diretor do Departamento de Inovação", "Assessor de Políticas para Juventude", "Diretor do Departamento Administrativo de Esportes e Lazer", "Diretor do Departamento de Esportes", "Diretor do Departamento de Eventos, Marketing e Comunicação", "Diretor do Departamento Administrativo de Serviços Públicos", "Diretor do Departamento de Infraestrutura Urbana", "Diretor do Departamento Projetos e Sinalização", "Diretor do Departamento de Trânsito e Transportes", "Diretor do Departamento Administrativo, Multas e Transporte Interno", "Diretor do Departamento da Defesa Civil", "Diretor do Departamento de Planejamento e Administração", "Diretor do Departamento de Manutenção", "Diretor do Departamento de Obras Públicas", "Diretor do Departamento de Praças e Jardins", "Diretor do Departamento Administrativo e de Cadastro", "Diretor do Departamento de Gerência de Projetos", "Diretor do Departamento de Meio Ambiente e do Bem-Estar Animal", "Diretor do Departamento de Planejamento Urbano", "Diretor do Departamento de Habitação", "Diretor do Departamento de limpeza pública" constantes da Lei n. 6.206/2021 – Cargos de natureza técnica, burocrática e meramente administrativa – Ausência de caráter de função de confiança, chefia ou assessoramento a justificar o cargo em comissão – Contrariedade aos artigos 111, 115, inciso II e V e 155 da Constituição do Estado de São Paulo e 37, inciso II e V do Constituição Federal – Controlador Interno que deve possuir atribuições técnicas e profissionais, além de independência funcional – Inteligência do artigo 35 da Constituição do Estado de São Paulo – Tema 1.010 de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal – Precedentes deste Col. Órgão Especial – Modulação do julgado para que produza efeitos a partir de 120 dias contados do julgamento – Irrepetibilidade dos valores recebidos pelos ocupantes dos cargos em comento – Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2004121-37.2023.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2023; Data de Registro: 11/09/2023)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Na ocasião foi editada a Lei Municipal nº 6.506, de 21 de setembro de 2023, que “*dispõe sobre a estrutura das atribuições dos cargos de provimento em comissão que especifica da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*”, criando 101 cargos públicos de provimento em comissão, os quais estão sendo analisados pela Subprocuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do processo SIS digital nº 2613.0000402-2023.

Nessa perspectiva, ressalta-se que o presente projeto cria 147 cargos de provimento em comissão, sem que conste da proposição informações atinentes à necessidade da elevação no número de cargos.

Do mesmo modo, cabe destacar que estão sendo criados, além de 73 (setenta e três) cargos de direção, 7 (sete) cargos de Secretário Adjunto e diversos cargos de assessoramento sem lotação específica, situação que igualmente torna pouco visível a necessidade de criação dos cargos.

Nessa senda, cabe frisar que o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir, conforme Tema nº 1.010 do Supremo Tribunal Federal.

É consabido que na ADI nº 2004121-37.2023.8.26.0000 que julgou inconstitucional em parte a LM nº 6.206/21 não foram questionados os cargos de secretário-adjunto, estando ressalvados. Porém, na atual propositura se pretende a criação de mais 7 (sete) cargos de secretário-adjunto sem lotação específica, a revelar, s.m.j, a ausência de motivos na sua criação.

Verifica-se, ainda, a pretensa criação de 29 (vinte e nove) cargos de “*Assessor Regional*” que exigem para seu preenchimento grau de escolaridade mínimo ensino médio completo, a indicar incompatibilidade com a natureza do



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

cargo. A esse respeito, segue entendimento do E. TJ/SP exarado na ADI nº 2125551-87.2022.8.26.0000:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Expressões que designam vários cargos comissionados, bem como suas atribuições, contidas em alíneas insertas nos artigos 6º, 9º, 13, 15, 18, 21, 24, 27, 31, 35, 39 e 43, bem como no Anexo II, da Lei Complementar nº 369, de 29 de setembro de 2021, do Município de Franco da Rocha - Alegação de inconstitucionalidade pela incompatibilidade das atribuições com atividades de assessoramento, chefia e direção, vulnerando preceitos da Constituição Bandeirante – Informes do prefeito local no qual há pedido de extinção do processo por perda superveniente do objeto em função da promulgação da LC 388, em 19 de abril de 2022 – PERDA DE OBJETO – Não ocorrência – Circunstância em que a lei nova tem objeto distinto daquele que é impugnado na ação direta, eis que trata de gratificação de função sem extinguir cargos comissionados correlatos – Preliminar rejeitada - CARGOS COMISSIONADOS – Exigência na Constituição Federal, com reprodução obrigatória nos Estados, da criação de cargos para assessoramento, chefia ou direção somente para o exercício de atribuições de alta complexidade ou de efetiva supervisão, e com necessária relação de confiança entre nomeante e nomeado, sob pena de mera dissimulação para afastar a exigência de concurso público de provas e títulos - Determinação, ainda, do Supremo Tribunal Federal ao atribuir repercussão geral no RE-1041210/SP (Tema 1010) para exigência de justificativa para criação de cargos comissionados, com clareza na necessidade da relação de confiança – Constatação, no caso em testilha, de que as atribuições dos cargos de chefia (gabinete e departamento), bem como os de assessoria na estrutura da Prefeitura, não revelam assessoramento ou direção de alto nível, com necessidade de relação de fidúcia com o agente nomeante, mas atividades preponderantemente técnicas na área de conhecimento exigida – **Situação, também, de sobreposição de atribuições entre os níveis de assessores, cuja escolaridade exigida pode ser apenas de nível médio - Inconstitucionalidade patente na forma dos preceitos dos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO – Irrepetibilidade dos valores recebidos pelos ocupantes dos cargos declarados inconstitucionais, com efeito 'ex nunc' a partir de 120 dias do julgamento da ação - Ação julgada procedente, com modulação.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125551-87.2022.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/11/2022; Data de Registro: 30/11/2022).

G.n.

No corpo do v. acórdão supra ficou consignado:

[...]

Em razão de todo o exposto, conclui-se que: a-) não é possível a criação de cargos comissionados sem a previsão de suas atribuições com clareza, bem como de escolaridade compatível com a exigência de assessoramento ou direção de alto nível, não reservada para pessoas com formação apenas na Educação Básica (fundamental e médio); b-) para atribuições de baixa complexidade e de menor nível de escolaridade, não cabe designação em comissão ou função de confiança. Portanto, os cargos citados linhas atrás são reputados como inconstitucionais.

[...]

G.n.

No concernente ao percentual mínimo estabelecido no § 5º do art.3º verificamos consonância com entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EXPRESSÕES "ASSESSOR LEGISLATIVO", "ASSESSOR PARLAMENTAR", "ASSESSOR DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DE VEREADOR", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA E GESTÃO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO TÉCNICO LEGISLATIVO" E "CONTROLADOR GERAL" CONTIDAS NOS ANEXOS I, II, III E IV DA RESOLUÇÃO Nº 02, DE 15 DE JUNHO DE 2022, DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA – CARGOS EM COMISSÃO DE "ASSESSOR LEGISLATIVO", "ASSESSOR PARLAMENTAR", "ASSESSOR DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DE VEREADOR", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE COMUNICAÇÃO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE INFRAESTRUTURA E GESTÃO", "DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS" E "DIRETOR DO DEPARTAMENTO TÉCNICO LEGISLATIVO" AOS QUAIS SÃO CONFERIDAS ATRIBUIÇÕES TÉCNICAS, BUROCRÁTICAS, OPERACIONAIS E PROFISSIONAIS, PARA CUJA EXECUÇÃO NÃO SE



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

EXIGE VÍNCULO DE CONFIANÇA ENTRE NOMEANTE E NOMEADO, DEVENDO SER DESEMPENHADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS PREVIAMENTE APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TÍTULOS – FUNÇÃO GRATIFICADA DE "CONTROLADOR GERAL" – INADMISSIBILIDADE – EXIGÊNCIA DE POSTO DE PROVIMENTO EFETIVO ANTE A PROFISSIONALIZAÇÃO E TECNICIDADE DE SUA COMPETÊNCIA – APLICAÇÃO DAS TESES FIXADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1010 DE REPERCUSSÃO GERAL – VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 35, 111 E 115, INCISOS II E V, E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **RESERVA DE PERCENTUAL MÍNIMO DE 15% DOS CARGOS EM COMISSÃO AOS SERVIDORES DE CARREIRA** – RESOLUÇÃO Nº 04, DE 15 DE JUNHO DE 2022, DA CÂMARA MUNICIPAL DE DIADEMA – **OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA** – AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, COM MODULAÇÃO E RESSALVA.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2294559-62.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2023; Data de Registro: 25/05/2023)

AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE (**objetivando disposição de lei prevendo percentual de cargos do Poder Executivo a serem preenchidos por servidores efetivos** - Art. 11 da Lei nº 4.395, de 29 de dezembro de 2008, do Município de Valinhos), CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (à falta de norma prevendo o percentual dos mesmos cargos na Câmara Municipal). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE de disposição de lei prevendo percentual de cargos do Poder Executivo a serem preenchidos por servidores efetivos (Art. 11 da Lei nº 4.395, de 29 de dezembro de 2008) – **Norma estabelecendo que "serão preenchidos por servidores ocupantes de cargos efetivos ao menos 5% (cinco por cento) dos cargos de provimento em comissão" – Inconstitucionalidade, por desatender os princípios da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, com violação dos arts. 111 e 115, I, II e V, e 144, da CE, e arts. 37, caput, e V, da CF – Inconstitucionalidade declarada – Superveniência do art. 10 da Lei nº 5.629/2018, elevando o percentual de 5% da norma original, para 10% – Percentual que atende aos mesmos princípios, entendido como razoável em precedente desta Corte (ADI 2243120-22.2018.8.26.0000, Rel. Des. MÁRCIO BÁRTOLI, j. 19.04.2017) – Inconstitucionalidade inexistente, nesse ponto. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO – Pretensão fundada na falta de norma regulando o percentual dos mesmos cargos dos funcionários da Câmara Municipal de Valinhos – Resoluções nºs 04, de 21 de março de 2017, e 06, de 06 de junho de**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2017), assegurando "o percentual mínimo de 10% (dez por cento) do total dos cargos públicos de provimento em comissão da Câmara Municipal de Valinhos, exceto os cargos de assessor de gabinete de vereador, para preenchimento por servidores efetivos do Município" – Segunda disposição acrescentando a exceção do cargo de Diretor Jurídico (não objetivado na demanda) – Inconstitucionalidade evidenciada porque, sendo 57 os cargos em comissão na Câmara Municipal, e desses 51 são ocupados por comissionados puros, sobram apenas 6 para preenchimento por servidores efetivos – Percentual resultante de cerca de 2%, desatendendo os mesmos princípios e normas já referidos – Disposições declaradas inconstitucionais, com efeitos ex tunc. MODULAÇÃO – Necessidade – Persistência da mora legislativa – Fixação do prazo de 180 dias, contados da data do julgamento, para a edição de nova resolução disciplinando o percentual, ficando desde logo disposto que, em sendo mantida a omissão, é desde logo estabelecido o percentual mínimo de 50% para o preenchimento dos cargos em comissão por servidores públicos efetivos. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182951-35.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/11/2018; Data de Registro: 21/11/2018)

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 espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 o 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**
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**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Neste aspecto, observamos que a proposição encontra-se instruída com declaração da ordenadora de despesas e a estimativa de impacto orçamentário-financeiro elaborado pelo Departamento de Finanças (páginas 28/34). **Contudo, s.m.j. observa-se na página nº 28 que o estudo não contempla todos os 7 (sete) cargos de Secretário Adjunto que estão sendo criados, ressaltando-se que a presente proposição não revoga os 4 (quatro) cargos de Secretário Adjunto criados pela Lei nº 6.206/2021 (Secretário Adjunto da Educação, Secretário Adjunto da Saúde, Secretário Adjunto de Serviços Públicos, Secretário Adjunto de Desenvolvimento Urbano).**

Por fim, quanto à observância 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, cumpre tecemos breves considerações.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Partindo de um antecedente histórico próximo, é cediço que em 2021 foi editada a LM nº 6.206, posteriormente declarada inconstitucional em parte, com modulação pelo E. TJ/SP. Após, uma série de leis sobre o tema foram promulgadas, a exemplo da LM nº 6.505/2023 (*dispõe sobre a extinção dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Valinhos, objeto de questionamento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2004121-37.2023.8.26.0000 e dá outras providências*), da LM nº 6.506/2023 (*dispõe sobre a estrutura das atribuições dos cargos de provimento em comissão que especifica da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*), da LM nº 6.507/2023 (*dispõe sobre as funções, privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*).

Somam-se a isso os projetos recentemente apresentados sobre a matéria: PL nº 23/2024 (*dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*), PL nº 24/2024 ora em apreço, PL nº 25/2024 (*dispõe sobre as funções de confiança, privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*) e PL nº 26/2024 (*dispõe sobre a reestruturação administrativa da Secretaria da Fazenda, a criação da carreira exclusiva dos servidores da Administração Tributária do Município, e dá outras providências*) já aprovado.

Ocorre que, *data maxima venia*, essa circunstância dificulta sobremaneira aos destinatários da norma, notadamente a população local e órgãos de controle saber qual regra está valendo no município. Desse modo, em atenção à Legística recomenda-se a consolidação das leis sobre a matéria num único diploma normativo, revogando-se as leis incorporadas, em atenção ao art. 13, §1º, da LC nº 95/98.

Ante todo o exposto, considerando tratar-se de matéria de competência municipal, bem como a observância à regra de iniciativa, o projeto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde que reste demonstrada adequação ao Tema 1010 do STF e que seja apresentado novo estudo de impacto orçamentário-financeiro em atenção ao disposto no art. 113 do ADCT. Remanesce, ainda, a observação quanto à necessidade de consolidação das leis sobre a temática. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 20 de março de 2024.

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

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica