



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

**Parecer Jurídico nº 93/2024.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 39/2024 – “Estabelece a estrutura administrativa da Procuradoria-Geral do Município de Valinhos e disciplina o regime jurídico dos servidores ocupantes do cargo de Procurador do Município. (Mens. 26/24)”.**

**Autoria do P. Executivo.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *estabelece a estrutura administrativa da Procuradoria-Geral do Município de Valinhos e disciplina o regime jurídico dos servidores ocupantes do cargo de Procurador do Município. (Mens. 26/24)”.*

Da mensagem extraímos algumas considerações pertinentes à análise do projeto:

(...)

*Preliminarmente, importante repisar que a Advocacia Pública, que tem assento constitucional no Capítulo dedicado às Funções Essenciais à Justiça, tem a missão constitucional de construir o elo entre democracia e juridicidade, compatibilizando as políticas públicas legítimas – porque definidas por agentes públicos eleitos – ao quadro de possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento jurídico. A Advocacia Pública, portanto, integra o próprio modelo de Estado republicano e democrático inaugurado pela Constituição Federal de 1988.*

*Dessa incumbência, realizar a vontade majoritária democraticamente estabelecida, adequando-a aos marcos jurídicos, resulta um duplo compromisso: o democrático e o jurídico. O primeiro consiste em compreender a política pública que se deseja implementar e buscar estabelecer os mecanismos que viabilizem sua realização; o segundo – simultâneo e paralelo ao primeiro – consiste em orientar os gestores públicos e o aparato administrativo para que os mesmos*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*atuem conforme o direito em vigor, realizando um controle de juridicidade que é tanto prévio quanto sucessivo.*

*A importância da Advocacia Pública no controle de juridicidade já foi tema de notável estudo do saudoso professor MARCOS JURUENA VILLELA SOUTO<sup>1</sup>, para quem:*

*“A necessidade de um corpo técnico permanente é reconhecida pela própria Constituição Federal, o que permite um controle preventivo das ações da Administração, para evitar que elas, muitas vezes, criem dúvidas nos administrados e dívidas para os sucessores. Não é desejável que tal papel seja desempenhado por cargos de provimento fiduciário ou por terceiros, dos quais não se exige nem o concurso nem o conhecimento do histórico de problemas e de questões típicas de cada órgão ou entidade. É indispensável a profissionalização dessas carreiras, que são típicas de Estado e não de governo, com cargos providos por aprovados em concursos públicos. (...) Sob a ótica de que a multiplicidade de controles aprimora a Democracia e favorece o cumprimento do princípio da cortesia pela facilitação da defesa dos interesses dos administrados, não se afigura como problemática a existência de Procuradorias nos Poderes Legislativo, Judiciário bem como junto aos Tribunais de Contas. Afinal, os Procuradores dos Estados e dos Municípios não são Procuradores do Poder Executivo, tendo previsão constitucional no Capítulo dedicado às funções essenciais à Justiça, no Título da Organização dos Poderes e não no Capítulo dedicado à Administração Pública”. (grifou-se)*

*Nesse contexto, a relevância das atribuições cometidas aos Procuradores Municipais, bem como a envergadura constitucional da Advocacia Pública, que não guarda semelhança com nenhum outro cargo público do Poder Executivo Municipal, impõe a necessidade de estruturação de carreira diferenciada dos demais agentes públicos.*

O incluso Projeto de Lei que ora se apresenta, inicialmente, regulamenta e organiza a competência e atribuições de cada órgão da Procuradoria Geral do Município.

Na sequência, institui o regime jurídico específico dos Procuradores, trazendo previsões de direitos, deveres, prerrogativas e proibições, visando a consecução do interesse público. Traz também a previsão de uma carreira específica para a Procuradoria, com a finalidade de valorizar os seus membros e diminuir a rotatividade do cargo.  
(...)



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

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38<sup>1</sup>.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo<sup>2</sup> não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

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:*

*(...)*

---

<sup>1</sup> “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.”

<sup>2</sup> 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

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

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;”***

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

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

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

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;*

*XI - autorizar a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração;*

*(...)*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;**

**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.**

(...)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.*

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;*

*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.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*§ 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 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.*



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

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.*

Impende ressaltar 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 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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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**

**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,*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**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.**

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**



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

*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.

Do mesmo modo, a LM nº 4.877/2013 (alterada pela LM nº 6.396/2022) destaca a necessidade de apresentação de estudo técnico elaborado por atuário quanto às proposições que possam provocar majoração potencial dos benefícios pagos pelo RPPS:

*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.*

Por conseguinte, observamos que a proposição se encontra com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e avaliação atuarial pretérita à proposição, cuja análise dos aspectos orçamentários, financeiros e contábeis incumbe à Comissão de Finanças e Orçamento. Atente-se ainda para a ausência da declaração do ordenador de despesa referida no art. 16, II, da LRF<sup>3</sup>. Contudo, há no processo legislativo a assertiva de que o impacto orçamentário-financeiro é nulo acompanhada de memória de cálculo (fls. 30/32).

---

<sup>3</sup> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...] 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. Grifo nosso.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa quadra, cumpre salientar ainda que em 10 de julho de 2023 foi publicada a LM nº 6.485 (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 específica), que prevê a possibilidade dos servidores titulares de cargos de provimento efetivo permanecerem no quadro da Prefeitura <sup>4</sup>. Desse modo, é prudente verificar se estão abarcados pelos estudos de impacto.

Por derradeiro, insta ressaltar a vedação constante do art. 73, VIII da denominada “Lei das Eleições” (Lei nacional nº 9.504/97)<sup>5</sup>:

### *Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais*

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*[...]*

*VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*

---

<sup>4</sup> Art. 2º Aos atuais servidores titulares de cargos de provimento efetivo do DAEV, transferidos para quadro especial da Prefeitura Municipal de Valinhos, na forma Anexo | desta Lei, que acrescenta ao Anexo III, alínea "a", inciso XV - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SDUMA da Lei nº 6.206, de 23 de dezembro de 2021, - Cargos do Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos — DAEV — autarquia extinta — cargos extintos quando vagarem -, será garantido, dentro de 60 (sessenta) dias da aprovação do Plano de Cargos e Salários da DAEV S.A., o direito de optar por integrar o quadro de pessoal da DAEV. S.A., na condição de empregado público sujeito ao regime celetista, ou permanecer no quadro especial de servidores da Prefeitura Municipal de Valinhos, em regime estatutário, preservado todos os direitos adquiridos, devidamente incorporados ao vencimento ou remuneração.[...]

<sup>5</sup>Disponível em: < <https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral> >. Acesso em 03 de abril de 2024. **9 DE ABRIL - TERÇA-FEIRA (180 DIAS ANTES DO 1º TURNO) [...]** 2. Data a partir da qual, até a posse das pessoas eleitas, é vedado às(aos) agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras públicas e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII). Grifo nosso.



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

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende 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.

*Ex positis*, observadas as ressalvas acima o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 03 de abril de 2024.

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

**Tiago Fadel Malghosian**  
Procurador - OAB/SP 319.159  
Assinatura eletrônica