



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

**Parecer Jurídico nº 224/2023**

**Assunto: Emenda nº 01 ao Projeto de Lei nº 72/2023** que “Altera a Lei nº 6.206, de 23 de dezembro de 2021 (Estrutura Administrativa e de Cargos da Prefeitura do Município de Valinhos), cria opções de carga horária dos profissionais médicos da Rede Municipal de Saúde e dá outras providências”. **Autoria do Executivo – Mensagem 22/2023.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que tenciona alterar o anexo IV do art. 3º do Projeto de Lei nº 72/2023 que “Altera a Lei nº 6.206, de 23 de dezembro de 2021 (Estrutura Administrativa e de Cargos da Prefeitura do Município de Valinhos), cria opções de carga horária dos profissionais médicos da Rede Municipal de Saúde e dá outras providências”, nos seguintes termos:

<b>Projeto de Lei nº 72/2023</b>	<b>Emenda 01 ao Projeto de Lei nº 72/2023</b>																																								
<p>“Art. 3º ... (...) <b>ANEXO IV - TABELA DE REFERÊNCIA MENSALISTAS E HORISTAS</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th align="center" colspan="2"><b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b></th> </tr> <tr> <th align="center">REFERÊNCIA</th> <th align="center">VALOR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">(...)</td> <td align="center">(...)</td> </tr> <tr> <td align="center">191-A</td> <td align="right">6.100,00</td> </tr> <tr> <td align="center">191-B</td> <td align="right">7.116,66</td> </tr> <tr> <td align="center">191-C</td> <td align="right">8.133,33</td> </tr> <tr> <td align="center">191-D</td> <td align="right">9.150,00</td> </tr> <tr> <td align="center">191-E</td> <td align="right">10.166,66</td> </tr> <tr> <td align="center">(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td align="center">197-A</td> <td align="right">135,00</td> </tr> </tbody> </table>	<b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b>		REFERÊNCIA	VALOR	(...)	(...)	191-A	6.100,00	191-B	7.116,66	191-C	8.133,33	191-D	9.150,00	191-E	10.166,66	(...)		197-A	135,00	<p>“Art. 3º ... (...) <b>ANEXO IV - TABELA DE REFERÊNCIA MENSALISTAS E HORISTAS</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th align="center" colspan="2"><b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b></th> </tr> <tr> <th align="center">REFERÊNCIA</th> <th align="center">VALOR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">(...)</td> <td align="center">(...)</td> </tr> <tr> <td align="center">191-A</td> <td align="right">6.425,13</td> </tr> <tr> <td align="center">191-B</td> <td align="right">7.495,98</td> </tr> <tr> <td align="center">191-C</td> <td align="right">8.566,84</td> </tr> <tr> <td align="center">191-D</td> <td align="right">9.637,70</td> </tr> <tr> <td align="center">191-E</td> <td align="right">10.708,54</td> </tr> <tr> <td align="center">(...)</td> <td></td> </tr> <tr> <td align="center">197-A</td> <td align="right">142,20</td> </tr> </tbody> </table>	<b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b>		REFERÊNCIA	VALOR	(...)	(...)	191-A	6.425,13	191-B	7.495,98	191-C	8.566,84	191-D	9.637,70	191-E	10.708,54	(...)		197-A	142,20
<b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b>																																									
REFERÊNCIA	VALOR																																								
(...)	(...)																																								
191-A	6.100,00																																								
191-B	7.116,66																																								
191-C	8.133,33																																								
191-D	9.150,00																																								
191-E	10.166,66																																								
(...)																																									
197-A	135,00																																								
<b>A - TABELA DE MENSALISTAS</b>																																									
REFERÊNCIA	VALOR																																								
(...)	(...)																																								
191-A	6.425,13																																								
191-B	7.495,98																																								
191-C	8.566,84																																								
191-D	9.637,70																																								
191-E	10.708,54																																								
(...)																																									
197-A	142,20																																								



**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.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, não havendo óbice regimental na sua tramitação.

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



## 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 a 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.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)**

Vejamos algumas decisões da Suprema Corte acerca do tema:

### **ADI 6118**

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

**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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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

**Publicação:** 10/02/2021

**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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**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 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*





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 (página 04).

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico a emenda atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

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

É o parecer.

Procuradoria, aos 14 de junho de 2023.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**

**Procuradora - OAB/SP 308.298**

Assinatura Eletrônica