



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 74/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 25/2024 – *Dispõe sobre as funções de confiança, privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências.*

Autoria do Executivo – Mensagem nº15/2024.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “*dispõe sobre as funções de confiança, privativas de servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências*”.

Da mensagem extraímos algumas considerações pertinentes à análise do projeto:

(...)

Ademais, o servidor público efetivo que exerce função de confiança, mantém a matriz das atribuições de origem, implementadas e alçadas, através do ato de designação, ao nível de comando típico do chefe das atividades de um órgão da estrutura administrativa.

Podemos dizer que a função de confiança preserva as atribuições de origem do cargo público efetivo, mas insere atributos de chefia ao titular do cargo originário, para que exerça o comando e a gestão técnica, administrativo ou operacional sobre os demais titulares de cargos de uma carreira ou quadro de servidores públicos.

A função de confiança, então, não equivale a um cargo público, motivo pelo qual não se nomeia um servidor para uma função, basta que se lhe designe a função que contém as atividades de chefia.

Sobre o enquadramento jurídico reconhecido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, relativamente às funções de confiança, confira-se:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação da Lei Complementar Estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado LOPGE), bem como da Lei Complementar Estadual n. 1.082, de 17 de dezembro de 2008, na parte em que criam as funções de confiança de Subprocurador Geral Adjunto, Procurador do Estado Assessor, Procurador do Estado Assessor Chefe, Procurador do Estado Ouvidor Geral, Procurador do Estado Subouvidor, Procurador do Estado Assistente, Procurador do Estado Coordenador Geral de Administração, Procurador do Estado Coordenador dos Órgãos de Apoio, Procurador do Estado conciliador, Chefe de Subprocuradoria, Chefe Seccional, Chefe de Consultoria Jurídica e Chefe de Procuradoria da Junta Comercial. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 111 e 115, inciso V, da Constituição Estadual. Rejeição. **Funções de confiança que, diferentemente dos cargos em comissão, já pressupõem a aprovação do servidor em concurso público (obedecidos os princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência), assim como já pressupõe a existência de um cargo público com atribuições definidas, às quais simplesmente são acrescidas outras responsabilidades relacionadas à direção, chefia ou assessoramento. Descrição das atribuições que, nesse caso, embora ainda seja necessária, pode ser aferida com base no contexto da lei, considerando inclusive as incumbências dos órgãos administrativos, pois, afastada a possibilidade de ofensa ao inciso II do artigo 115 da Constituição Estadual, o principal objetivo da descrição, nesse caso, é apenas conferir se as funções gratificadas envolvem, realmente, atribuições de direção, chefia e assessoramento. E também se estão relacionadas às atribuições originais do cargo (para justificar pagamento de acréscimo pecuniário).** Requisitos preenchidos. Ação julgada improcedente. (Adin n. 2248498-22.2017.8.26.0000 – TJSP – Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES, 15 de agosto de 2018) (gn)*

Por fim, as funções de confiança são extremamente necessárias para a coordenação dos trabalhos de cada área da Prefeitura Municipal, sendo importante anotar que sob a gestão de cada função de confiança existem vários servidores públicos desenvolvendo suas atribuições, o que impõe a necessidade da criação das posições de chefia, gestão e comando, para efeito de controle e acompanhamento dos processos de trabalho, bem como para a própria gestão dessas equipes.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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

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.

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:*

(...)

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

“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;

(...)



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 vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório 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 funções de confiança a Constituição do Estado (art. 115, V), em consonância com o disposto na Constituição Federal (art. 37, V) estabelecem:

- **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:

(...)

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:

(...)

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;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Com efeito, o art. 115, V, da Constituição Paulista reafirma como pressuposto para a criação de funções de confiança, a atribuição de atividades de direção, chefia ou assessoramento.

Do mesmo modo, para o preenchimento das referidas funções é imprescindível haver relação de fidúcia entre a autoridade e o servidor nomeado para o desempenho da função.

In casu, pretende-se a criação das seguintes funções de confiança: Gerente Municipal (1), Ouvidor Geral do Município (1), Corregedor Geral do Município (1), Subprocurador Geral (3) e Coordenador de Divisão (143).

Inicialmente, observamos que consta do Anexo II a função de confiança de “Ouvidor da Saúde”, entretanto no Anexo I não consta essa função, tampouco é parte integrante do estudo de impacto-orçamentário. Observamos, ainda, que o Anexo I cria a função de “Corregedor Geral do Município”, que não está retratado no Anexo II.

No concernente à função de confiança de “Ouvidor Geral do Município”, cumpre esclarecer que a LM 6.206/2021 foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade e já previa a gratificação para “Ouvidor da Municipalidade”, não tendo sido incluído na impugnação.

Em continuidade, a LM 6.206/2021 previu diversas funções gratificadas de Coordenador com atribuições distintas, sendo que o Anexo I da presente propositura cria 143 (cento e quarenta e três) funções de “Coordenador de Divisão”. E, com a devida vênia, não se sabe exatamente se o projeto pretendeu a revogação das funções de coordenação da LM 6.206/2021, porquanto sequer consta no texto da proposição qualquer previsão nesse sentido. Ademais, o projeto não prevê onde serão lotados os Coordenadores de Divisão revelando a ausência de demonstração da necessidade das funções pretendidas.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse cenário, parte-se da premissa que funções gratificadas de Coordenador da LM 6.206/2021 estão sendo mantidas e a propositura em análise acrescenta mais 143 (cento e quarenta e três) funções, o que não é contemplado no estudo de impacto.

Avançando na análise, com o devido respeito, da leitura das atividades da função de confiança de “Gerente Municipal” não se vislumbra atribuição de direção, chefia ou assessoramento, e sim técnica ou burocrática.

Com relação à função de confiança de “Subprocurador Geral” consta da mensagem acórdão pela sua constitucionalidade.

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

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

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

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

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Sindicato que pleiteia o ingresso no processo na condição de amicus curiae - Pretensão que desvirtua o objetivo primordial do instituto - Ingresso que só se admite a entidades revestidas de representatividade social, mas pessoalmente desinteressadas do julgamento da ação, e munidas de informações que possam auxiliar a Corte quanto ao exame da arguição de inconstitucionalidade – Precedentes desta Corte e do STF



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- *Intervenção indeferida. MÉRITO – Lei nº 4.665, de 16 de dezembro de 2013, do Município de Araras, que concede bonificação a servidores públicos mediante cumprimento de deveres inerentes à função - Verba que traduz vantagem pecuniária em razão de função inerente ao cargo – Adicional não pautado pelo interesse público e pelas exigências do serviço - Violação dos princípios da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público – Artigos 111, 128 e 144 da Constituição do Estado - Inconstitucionalidade da norma que se declara – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, aplicando-se o efeito extunc, com irrepetibilidade de valores porventura auferidos ao longo do período antecedente. **Grifo nosso.***

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

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CARGOS COMMISSIONADOS PREVISTOS NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO - AUSÊNCIA DE DESCRIÇÃO DAS RESPECTIVAS ATRIBUIÇÕES - INADMISSIBILIDADE - TEMA 1.010 DA REPERCUSSÃO GERAL (RE nº 1.041.210/SP) - REGULAMENTAÇÃO DAS FUNÇÕES POR DECRETO DO CHEFE DO EXECUTIVO - INADMISSIBILIDADE - DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL - CARGOS DE 'PROCURADOR CHEFE' - DESEMPENHO DE ATIVIDADES EXCLUSIVAS DOS INTEGRANTES DA ADVOCACIA PÚBLICA - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 24, § 2º, ITEM 1, 98, §§ 1º E 2º, 99, INCISOS I E II, 111, 115, INCISOS II E V, E 144, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS, NOS TERMOS DO ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999". (...) "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 3º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 223/2017 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO, QUE INSTITUIU 'GRATIFICAÇÃO DE ENCARGOS ESPECIAIS' - VANTAGEM PECUNIÁRIA CONCEDIDA AO FUNCIONALISMO LOCAL COM BASE EM IRRESTRITA DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DOTADA DE AMPLO SUBJETIVISMO - AUSÊNCIA DE CAUSA RAZOÁVEL PARA SUA INSTITUIÇÃO - NORMA GENÉRICA QUE NÃO PREVÊ REQUISITOS QUE LEGITIMEM A SUA PERCEPÇÃO - AUMENTO INDIRETO E DISSIMULADO DE REMUNERAÇÃO - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 111 E 128 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL". **"As vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do artigo 128 da Constituição Estadual, não podendo ser utilizadas como forma de aumento dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

consagrados pelo artigo 111 da mesma Carta". "A instituição de vantagem pecuniária visando compensar 'encargos especiais' reclama extrema cautela na delimitação das hipóteses que legitimariam a sua percepção, sendo defeso ao legislador local deixar a norma em aberto, sem qualquer definição, viabilizando desvios e aumentos disfarçados de remuneração". **Grifo nosso**

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

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

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

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

Nesse ponto, s.m.j., considerando a criação de vantagem cuja natureza é remuneratória, deverá ser observada a disposição do art. 188-A acrescida à



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Lei nº 4.877/2013 pela Lei nº 6.396 de 23 de dezembro de 2022, que preconiza a necessidade de **apresentação de estudo atuarial**:

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

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

Isso porque, depreende-se do art. 8º, §4º, da LM nº 4.877/2013 (alterada pela LM nº 5.170/2015) que o servidor titular de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência do exercício de função de confiança para efeito de cálculo dos benefícios a serem concedidos, senão vejamos:

Art. 8º. Constitui fato gerador das contribuições do servidor para o RPPS do Município, a percepção efetiva, por este, de remuneração, a qualquer título, inclusive de subsídios, oriundos dos cofres públicos municipais ou das autarquias e das fundações públicas.

[...]

§ 4º. O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho e do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada, e daquelas recebidas a título de adicional noturno ou de adicional por serviço extraordinário, para efeito de cálculo de benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art.40 da Constituição.

[...] Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Quanto à definição de despesa obrigatória de caráter continuado o art. 17 da LRF estabelece:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Outrossim, cumpre atentar para o disposto no art. 15 da LRF, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Vejamos algumas decisões da Suprema Corte acerca do tema:

ADI 6118

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 28/06/2021

Publicação: 06/10/2021

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS **ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT.** A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O **ARTIGO 113 DO ADCT** DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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)*

Assim, 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 15/21).

Contudo, s.m.j., além do retro apontado acerca das funções de “Coordenador de Divisão”, observa-se na página nº 15 do projeto possível incorreção no quadro que os contempla, porquanto, por simples operação aritmética, verifica-se que do cotejo entre as colunas “vagas criadas atual” e “ novo quadro de vagas” não confere com a coluna da “diferença número de vagas” . Desse modo, também nesse aspecto sobressai a necessidade de adequação do estudo.

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.

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*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Municipal de Valinhos e dá outras providências), PL nº 24/2024 (dispõe sobre a estrutura dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal de Valinhos e dá outras providências), PL nº 25/2024 ora em apreço 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 veementemente à população local, real destinatária da norma 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 observância à regra de iniciativa, o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade e legalidade, desde que: a) reste demonstrada adequação ao artigo 128 da Constituição Paulista; b) seja observada ressalva quanto à função de confiança de “*Gerente Municipal*”; c) seja apresentado estudo de impacto atuarial e; d) sejam feitas as adequações apontadas quanto aos Anexos I e II, com a apresentação de novo estudo de impacto orçamentário-financeiro. 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