



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 139/2022

Assunto: Projeto de Lei nº 72/2022 – Altera a Lei nº 3.230, de 31 de julho de 1998, que cria o Fundo Municipal de Trânsito e da Fazenda, autoriza o Poder Executivo a instalar Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARIs e a celebrar convênios com o Estado de São Paulo - **Autoria do Executivo – Mensagem 26/2022.**

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloí.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Altera a Lei nº 3.230, de 31 de julho de 1998, que cria o Fundo Municipal de Trânsito e da Fazenda, autoriza o Poder Executivo a instalar Juntas Administrativas de Recursos de Infrações – JARIs e a celebrar convênios com o Estado de São Paulo”.

Consta da mensagem do projeto que a medida proposta “*objetiva a continuidade da concessão de gratificação a título de pró-labore mensal aos policiais militares lotados no município de Valinhos, fixada em 4,4 (quatro inteiros e quatro décimos) do valor atribuído a UFMV – Unidade Fiscal do Município de Valinhos, constante do Decreto nº 11.031, de 7 de dezembro de 2021, independentemente do posto, cargo ou função do servidor público estadual que vier a percebê-la*”.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.¹

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

O projeto visa alterar o art. 15 da Lei nº 3.230, de 31 de julho de 1998, alterada pela Lei nº 3.609, de 14 de junho de 2002 para acrescentar os §§ 1º ao 3º nos seguintes termos:

Atual redação do Art. 15 da Lei nº 3.230/98	Alteração proposta no PL 72/2022
Art. 15 – É o Poder Executivo Municipal autorizado a celebrar convênios com o Estado de São Paulo, objetivando a execução das atividades de fiscalização, policiamento ostensivo e controle de trânsito e tráfego nas vias terrestres do Município, podendo ser atribuída aos servidores públicos da Secretaria da Segurança Pública do Estado, gratificação mensal denominada “pro-labore”, de acordo com a disponibilidade orçamentária do Município.	Art. 15 ... “§ 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a conceder gratificação mensal a título de “pró-labore” aos Policiais Militares que servirem nas ações referida no caput, fixada em 4,4 (quatro inteiros e quatro décimos) do valor atribuído a UFMV – Unidade Fiscal do Município de Valinhos, independentemente do posto, cargo ou função do servidor público estadual que vier a percebê-la.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

<p>Parágrafo único – A gratificação aludida no “caput” deste artigo, não gerará vínculo trabalhista ou de qualquer natureza, em relação aos servidores públicos estaduais com o Município.</p>	<p>§ 2º Sobre o valor pago de que trata o caput não incidirá quaisquer vantagens, adicionais, gratificações ou qualquer outro direito, a qualquer título.</p> <p>§ 3º A concessão deste benefício não implicará em vínculo empregatício de qualquer natureza com o Município de Valinhos, e nem gera quaisquer direitos, vantagens e obrigações de natureza contratual, funcional ou patrimonial, e será concedido enquanto perdurar o convênio celebrado entre o Estado e o Município.</p>
--	---

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, *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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 Constituição Federal estabelece possibilidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes da federação, vejamos:

Art. 241. *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por seu turno, o Código Brasileiro de Trânsito restringe o policiamento de trânsito nos termos de convênio firmado com os Municípios (artigos 23, III; 24, VI e 25 da Lei 9.503), vejamos:

Art. 23. *Compete às Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal:*

(...)

III - executar a fiscalização de trânsito, quando e conforme convênio firmado, como agente do órgão ou entidade executivos de trânsito ou executivos rodoviários, concomitantemente com os demais agentes credenciados;

(...)

Art. 24. *Compete aos órgãos e entidades executivos de trânsito dos Municípios, no âmbito de sua circunscrição: (Redação dada pela Lei nº 13.154, de 2015)*

(...)

VI - executar a fiscalização de trânsito em vias terrestres, edificações de uso público e edificações privadas de uso coletivo, autuar e aplicar as medidas administrativas cabíveis e as penalidades de advertência por escrito e multa, por infrações de circulação, estacionamento e parada previstas neste Código, no exercício regular do poder de polícia de trânsito, notificando os infratores e arrecadando as multas que aplicar, exercendo iguais atribuições no âmbito de edificações privadas de uso coletivo, somente para infrações de uso de vagas reservadas em estacionamentos; (Redação dada pela Lei nº 13.281, de 2016) (Vigência)

(...)

Art. 25. Os órgãos e entidades executivos do Sistema Nacional de Trânsito poderão celebrar convênio delegando as atividades previstas neste Código, com vistas à maior eficiência e à segurança para os usuários da via.

§ 1º. *Os órgãos e entidades de trânsito poderão prestar serviços de capacitação técnica, assessoria e monitoramento das atividades relativas ao trânsito durante prazo a ser estabelecido entre as partes,*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

com ressarcimento dos custos apropriados. (Redação dada pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

§ 2º Quando não houver órgão ou entidade executivos de trânsito no respectivo Município, o convênio de que trata o caput deste artigo poderá ser celebrado diretamente pela prefeitura municipal com órgão ou entidade que integre o Sistema Nacional de Trânsito, permitido, inclusive, o consórcio com outro ente federativo. (Incluído pela Lei nº 14.071, de 2020) (Vigência)

(...)

Já Decreto Estadual 57.491/2011 autoriza o Secretário da Segurança Pública e o Secretário de Gestão Pública a representar conjuntamente o Estado de São Paulo na celebração de convênios com Municípios paulistas, tendo por objeto a execução de serviços de engenharia, fiscalização, policiamento e controle de tráfego e trânsito nas vias terrestres municipais.

Nessa linha, colacionamos recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela constitucionalidade de leis municipais concedendo “*pro labore*” aos policiais militares que atuam na fiscalização de trânsito, em atividade delegada mediante convênio com Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis nºs 3.459/2009 e 5.339/2019, com arrastamento do artigo 2º da Lei 2.235/1998, do Município de São José do Rio Pardo, que **concedem 'pro labore' aos policiais militares que atuam na fiscalização de trânsito, em atividade delegada mediante convênio com a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – Alegação de afronta aos artigos 1º; 24, § 2º, item 5; 111; 139, §§ 1º a 3º; 140, § 7º; 141, § 2º e 144 da Constituição Bandeirante – **ATIVIDADE DELEGADA – Possibilidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes da federação na forma do artigo 241 da Constituição Federal** – Regulamentação do serviços extraordinário dos policiais militares por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.188/2012 e Decreto Estadual 57.491/2011, exigindo-se que a atividade seja de competência municipal e a atuação se dê fora da escala ordinária de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*serviço – Circunstância em que os artigos 22, 24 e 333 do Código Brasileiro de Trânsito estabelecem a possibilidade da municipalização da gestão e fiscalização do trânsito, abrindo a possibilidade da atividade delegada, mediante pro labore, se o Município não tiver a infraestrutura completamente formada, inclusive com suficiente corpo de Guarda municipal que teria competência para a referida atividade fiscalizatória ostensiva (artigo 147 da CE/89 e RE 658.570/MG, em repercussão geral) – Hipótese em que o Município de São José do Rio Pardo ostenta todos os requisitos que autorizam a concessão de pro labore para policiais militares atuarem na atividade delegada de fiscalização do seu trânsito – Ausência de afronta aos dispositivos constitucionais invocados – Precedentes deste Órgão Especial invocados na inicial que se mostram anacrônicos - Ação julgada improcedente.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2195202-80.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 23/04/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 2.390, de 21 de outubro de 2002, com redação dada pela Lei n. 2.873, de 31 de março de 2008, do Município de Santana de Parnaíba, que autoriza o Poder Executivo a conceder 'pró-labore' para os policiais militares pertencentes ao efetivo da 2ª Cia do 20º Batalhão BPM/M que participarem, exclusivamente, no policiamento de trânsito e da segurança da cidade. **Norma que disciplina o pagamento de 'pro labore' a policiais militares em razão de convênio celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo e o Município de Santana do Parnaíba, amparado no princípio de cooperação entre os entes da federação, disposto no artigo 241 da Constituição Federal, que autoriza a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade. Ausência de óbice à instituição de 'pro labore', consoante precedentes deste C. Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 3.158, de 21 de outubro de 2011, com a redação dada pela Lei n. 3194, de 28 de maio de 2012, que autoriza a concessão de 'pro labore' para os policiais civis que exerçam as funções de papiloscopista e auxiliar de**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

papiloscopista, pertencentes à Delegacia Seccional de Carapicuíba, para trabalhar no Posto de Identificação de Santana do Parnaíba. Ausência de 'plus' no exercício do trabalho a ser realizado pelo servidor que já tem, em suas atribuições, funções inerentes à polícia judiciária e a apuração de infrações penais. Violação aos princípios da razoabilidade e do interesse público, previstos no artigo 111, bem como ao artigo 128 da Carta Bandeirante, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da citada Carta. Inconstitucionalidade. Ação parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007381-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 23/08/2019)

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a propositura apresentada pela Prefeita atende às regras de iniciativa, porquanto compete ao Executivo dispor sobre a matéria, qual seja a instituição de gratificação decorrente de convênio firmado com o 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 subsequentes;

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

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

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

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

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)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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

*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

Publicação: 10/02/2021

Ementa

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****



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

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 obrigatória ou concedam benefícios fiscais à instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.

Neste aspecto, observamos consta do projeto Estimativa de Impacto Orçamentário Financeiro elaborado pelo Departamento de Finanças da Prefeitura e declaração da ordenadora da despesa de que o gasto dispõe de suficiente dotação e de firme e consistente expectativa de suporte de caixa e que encontra-se em conformidade com as orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por fim, 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.

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

É o parecer.

Procuradoria, aos 18 de abril de 2022.

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