



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

**Parecer Jurídico nº 252/2023.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 83/2023** – Autoriza o Município de Valinhos a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, para delegação de atividades de fiscalização e administrativas municipais à Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP e dá outras providências.

**Autoria do Executivo – Mensagem 29/2023.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Autoriza o Município de Valinhos a celebrar convênio com o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Segurança Pública, para delegação de atividades de fiscalização e administrativas municipais à Polícia Militar do Estado de São Paulo – PMESP e dá outras providências”.

*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 neste **parecer não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo<sup>2</sup> não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

---

<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 C. 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

Preliminarmente, quanto ao **pedido de urgência** o Regimento Interno dispõe:

*Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.*

*§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.*

*§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.*

*§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.*

*§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.*

*§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.*

*§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.*

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

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

A proposta em exame no que tange à **competência municipal** encontra respaldo no ordenamento jurídico, 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*  
*(...)*



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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*  
(...)

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

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

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

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

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** compete ao Chefe do Executivo submeter à matéria ao crivo do Poder Legislativo, que tem a competência para autorizar a celebração de convênios, conforme previsão na Lei Orgânica, vejamos:



## 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:

(...)

XIV – **autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município;**

(...)

Todavia, no concernente ao art. 8º, inciso XIV da Lei Orgânica do Município de Valinhos o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da ADI nº 2282700-54.2019.8.26.0000 conferiu interpretação conforme a Constituição conforme segue:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 8º, inciso XIV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos.** Dispositivo que exige prévia autorização ou aprovação do legislativo para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos de que resultem encargos para o Município. Alegação de ofensa aos princípios da Separação dos Poderes e da Reserva da Administração. Rejeição. **Possibilidade de aproveitamento da norma mediante técnica de interpretação.** Exigência cabível em situações excepcionais no resguardo do patrimônio público. Conforme já decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal, a previsão de autorização parlamentar nos casos em que acordos ou convênios possam acarretar encargos gravosos ao patrimônio público, não interfere em atos de gestão (ADI nº 331, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/04/2014). Exigência válida inclusive em relação aos contratos. Inteligência do artigo 20, inciso XIX, da Constituição Estadual que, ao contrário de proibir, prevê hipótese semelhante de autorização legislativa para contratos. **Necessidade apenas de conferir ao dispositivo impugnado interpretação conforme a Constituição no sentido de que a exigência de autorização ou aprovação da Câmara Municipal (objeto do questionamento) é restrita aos convênios, acordos ou contratos de que resultem compromissos gravosos para o município, excluídas as hipóteses de convenções normais.** Ação julgada parcialmente procedente. **Grifo nosso.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2282700-54.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2020; Data de Registro: 05/06/2020)



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

Assim, nos termos da r. decisão colegiada da Corte de Justiça Paulista a autorização para que a Administração firme convênios, acordos ou contratos somente será cabível em casos excepcionais que resultem em compromissos gravosos para o Município.

Entretanto, consoante art. 241 da Constituição Federal, os convênios de cooperação entre os entes federados autorizando a gestão associada de serviços públicos devem ser disciplinados por meio de lei, *in verbis*:

**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).*

Quanto ao convênio em questão a Lei Estadual nº 10.291/1968, que “*Institui na Secretaria da Segurança Pública, o Regime Especial de Trabalho Policial para os ocupantes de cargos, funções, postos e graduações indicados e dá outras providências*”, assim dispõe:

**Art. 1º** *Fica instituído, na Secretaria da Segurança Pública, o Regime Especial de Trabalho Policial, destinado aos ocupantes dos cargos, funções, postos e graduações indicados nesta lei.*

**§ 1º** - *O Regime Especial de Trabalho Policial de que trata este artigo caracteriza-se: (NR)*

*1 - pela prestação de serviços em condições precárias de segurança, cumprimento de horário irregular, sujeito a plantões noturnos e a chamadas a qualquer hora; (NR)*

*2 - pela proibição do exercício de atividade remunerada, exceto aquelas: (NR)*

*a) relativas ao ensino e à difusão cultural; (NR) - Vide Decreto nº 7.992, de 04/06/1976, que conceitua a expressão "difusão cultural".*

**b) decorrentes de convênio firmado entre Estado e municípios para a gestão associada de serviços públicos, cuja execução possa ser atribuída, mediante delegação municipal, à Polícia Civil e/ou à Polícia Militar; (NR) - Alínea "b" com redação dada pela Lei Complementar nº 1.372, de 12/01/2022.**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3 - pelo risco de o policial tornar-se vítima de crime no exercício ou em razão de suas atribuições. (NR) - Parágrafo único renumerado para § 1º e com redação dada pela Lei Complementar nº 1.188, de 27/11/2012.

**§ 2º - O exercício, pelos policiais civis e militares de atividades decorrentes do convênio a que se refere a alínea "b" do item 2 do § 1º deste artigo dependerá:** (NR) - redação dada pela Lei Complementar nº 1.372, de 12/01/2022.

1 - **de inscrição voluntária do interessado**, revestindo-se de obrigatoriedade depois de publicadas as escalas de serviço; (NR)

2 - **de estrita observância, nas escalas de serviço, do direito ao descanso mínimo** previsto na legislação em vigor. (NR) - § 2º acrescentado pela Lei Complementar nº 1.188, de 27/11/2012.

(...)

Nessa linha, colacionamos decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pela constitucionalidade de leis municipais disciplinando 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 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*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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*



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

*São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/08/2019; Data de Registro: 23/08/2019)*

Noutro aspecto, s.m.j., infere-se que o projeto 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:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**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, 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 o posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da extensão da aplicação do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aos Estados e Municípios, estabelecendo a



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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)**

Nessa linha:

### **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



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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, 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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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 a instrução da proposta



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

legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, o que não consta do projeto.

Do mesmo modo, o § 1º do art. 2º do projeto ao dispor sobre a não incidência de descontos de natureza tributária sobre o valor de repasse pelo encargo da atividade delegada incorre em renúncia de receita, porquanto o art. 158, inciso I da Constituição Federal estabelece que pertence ao Município o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título.

Nesse sentido colacionamos recente decisão da Corte Paulista no julgamento de ação direta em face da Lei Complementar nº 697/2022 do Município de São José do Rio Preto:

***Ementa***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 697, DE 07 DE NOVEMBRO DE 2022, QUE INSERIU O § 5º NO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 347, DE 26 DE AGOSTO DE 2011, QUE DISPÕS SOBRE A CRIAÇÃO DA "GRADAD – GRATIFICAÇÃO POR DESEMPENHO DE ATIVIDADE DELEGADA" A SER PAGA AOS POLICIAIS MILITARES QUE EXERÇAM ATIVIDADE MUNICIPAL DELEGADA AO ESTADO DE SÃO PAULO POR MEIO DE CONVÊNIO CELEBRADO COM O MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – LEI IMPUGNADA QUE VISA A LIVRAR O PAGAMENTO DA "GRADAD" DA INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA – USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA INSTITUIR IMPOSTO SOBRE RENDA E PROVENTOS DE QUALQUER NATUREZA – INOCORRÊNCIA – LEI IMPUGNADA, ADEMAIS, QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA, EMBORA TENHA REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL – INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – INCIDÊNCIA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 682 – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES, VÍCIO DE INICIATIVA, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA OU INVASÃO DA FUNÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA – INSTITUIÇÃO PELA LEI IMPUGNADA, PORÉM, DE RENÚNCIA DE RECEITA – NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PREVISTO NO ARTIGO 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS,***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS, CONFORME ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 484 - CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 144 E 297 - AUSÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE.**

(...)

*Segundo justificativa constante do projeto da lei impugnada, com a inserção do § 5º no artigo 1º da Lei Complementar nº 347/2011 buscou o legislador municipal reconhecer a “Gratificação por Desempenho de Atividade Delegada GRADAD” como **verba de caráter indenizatório** e, com isso, livrar o pagamento dela da incidência do imposto de renda (fls. 54).*

***De acordo com o artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, pertence aos Municípios o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem.***

*Assim sendo, ao buscar livrar o pagamento da gratificação da incidência do imposto de renda, a lei impugnada não usurpou competência da União para instituir imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza.*

*Nesse sentido decidiu o Supremo Tribunal Federal: Recurso Extraordinário nº 229.461/SP, Relator Ministro Ilmar Galvão, DJ de 16.04.1999.*

***Outrossim, ao dispor sobre isenção de imposto, a lei impugnada, embora tenha repercussão no orçamento municipal, não tratou de matéria orçamentária, mas tributária, cuja iniciativa legislativa é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo, conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE nº 1.185.857 AgR/SP, DJ 13.02.2020, e AI nº 809.719 AgR/MG, DJ 26.04.2013, Relator de ambos o Ministro Luiz Fux).***

*Aliás, essa questão foi objeto de tese fixada pelo STF em regime de repercussão geral, Tema nº 682 daquela Corte, a qual tem o seguinte teor:*

*“Inexiste, na Constituição Federal de 1988, reserva de iniciativa para leis de natureza tributária, inclusive para as que concedem renúncia fiscal”.*

*Assim, a lei impugnada, que teve origem na Câmara dos Vereadores, não violou o princípio da separação entre os poderes, nem padece de vício de iniciativa, tampouco usurpou competência ou invadiu função do Prefeito Municipal.*

***Todavia, ao dispor sobre isenção de imposto, a lei impugnada instituiu renúncia de receita e, para que fosse aprovada, deveria estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*financeiro previsto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicável a todos os entes federativos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 6.118/RR, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 06.10.2021; ADI nº 5.816/RO, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJ 26.11.2019; ADI nº 6.074/RR, DJ 08.03.2021, ADI nº 6.102/RR, DJ 10.02.2021, e RE nº 1.300.587/ED-AgR/SP, Relatora dos três a Ministra Rosa Weber), o que não ocorreu no curso do processo legislativo, como se vê ao exame da documentação (fls. 12/28), bem como das informações prestadas pela Câmara Municipal (fls. 39/72).*

***A falta da estimativa, no curso do processo legislativo, do impacto orçamentário e financeiro previsto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias resulta na inconstitucionalidade da lei, conforme orientação do Órgão Especial, por força do Tema 484, bem como dos artigos 144 e 297 da Constituição Estadual.***

***(...)***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2275029-72.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/04/2023; Data de Registro: 20/04/2023)*

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, sob o aspecto estritamente jurídico, desde que observadas ressalvas acima quanto à necessidade de estudo de impacto, conforme entendimento jurisprudencial acerca do art. 113 do ADCT, o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 04 de julho de 2023.



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

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