MENSAGEM Nº 8/2025

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Tenho a honra de levar ao conhecimento de Vossa Excelência, para os devidos fins, em cumprimento ao disposto nos arts. 53, inciso III; 54*, caput*; e 80, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Valinhos, as razões de **VETO TOTAL** ao **Projeto de Lei nº 115, de 2024**, aprovado por essa nobre casa legislativa, conforme autógrafo nº 109, de 2024, nos termos do Processo Administrativo nº 21.659/24 – PMV, e pelas razões que passo a expor:

I – RAZÕES DO VETO TOTAL

De iniciativa da Chefe do Poder Executivo (2021-2024), a medida dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo Urbano do Município de Valinhos, contudo após a análise técnica do Projeto de Lei nº 115, de 2024, revelou diversas inconsistências e vícios de legalidade, além de dispositivos que violam a Constituição Federal e prejudicam o interesse público.

Diante da gravidade das irregularidades encontradas e dos prejuízos que a sanção do projeto causaria à população, optei por **VETAR INTEGRALMENTE** o referido projeto, para garantir a legalidade, a eficiência e a sustentabilidade do sistema de transporte público municipal.

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

Veto nº 1/2025 - Processo 59/2025 Este documento foi assinado digitalmente por FRANKLIN DUARTE DE LIMA:30953180816 em 10/01/2025 às 19:02:05, e pode conter outras assinaturas.
Para ver o arquivo original e a(s) assinatura(s) acesse http://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/documentos/autenticar e informe a chave: 8BH3-HGTH-NSP6-8V1G

II - DA INCONSTITUCIONALIDADE

O presente Projeto de Lei, ao transferir ao Município a responsabilidade integral por eventuais déficits tarifários do serviço de transporte coletivo, viola diversos preceitos constitucionais e legais, tornando-se inconstitucional e ilegal.

a) Violação aos Princípios Constitucionais

O dispositivo em questão afronta o Princípio da Responsabilidade Fiscal, ao impor ao Município uma obrigação financeira contínua e indefinida, sem garantir os recursos necessários para tal. Essa imposição viola o art. 167, II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas que extrapolem os limites previstos na Lei Orçamentária.

Além disso, o projeto desrespeita o Princípio da Isonomia, ao criar um tratamento desigual entre os diversos serviços públicos. Ao garantir subsídios ao transporte coletivo, o Município estaria privilegiando um serviço em detrimento de outros, o que é incompatível com o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal.

b) Violação ao art. 113 do ADCT

O projeto contraria o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige a apresentação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para proposições que criem ou alterem despesas obrigatórias ou renúncias de receita.

E neste aspecto, o art. 113 do ADCT é claro quanto a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposituras como a intentada:

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

> **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.**

Inclusive, este também é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como podemos observar no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei Estadual que contrariou o art. 113 do ADCT:

> **EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IPVA. ISENÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO**. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. **Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro.** O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4**. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e**

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

> **financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: **"É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT."**. (ADI 6303/RR, Rel. Min. Roberto Barroso, data de julgamento: 14.03.2022). **(grifo nosso).**

Nesta toada, primando pelo respeito ao disposto acima, o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se assenta quanto a inconstitucionalidade de legislações municipais que não observem a obrigatoriedade do acompanhamento da estimativa de impacto orçamentário e financeiro em proposituras que tenham o condão de criar ou alterar as despesas inicialmente previstas em orçamento já aprovado, como vislumbra-se no presente caso. Vejamos recentes decisões proferidas no Órgão Especial, que corroboram o exposto:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 9.474, de 28 de dezembro de 2023, do Município de Franca, que "dispõe sobre as diretrizes para as gratuidades a serem consideradas na modelagem dos serviços de transporte coletivo, que serão outorgados na modalidade de concessão onerosa, e dá outras providências - Ato normativo de iniciativa do Poder Executivo fixando percentuais de gratuidade do transporte coletivo urbano Inadmissibilidade Matéria que independe da edição de lei formal, devendo ser regulada em atos normativo e/ou administrativo editados diretamente pelo Prefeito porquanto insuscetível de deliberações por parte do Legislativo - Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração - **Processo legislativo, ademais, que não foi acompanhado de estimativa de impacto orçamentário e financeiro - Afronta aos artigos 5º, 47, incisos XIV e XIX, letra 'a', 120, 144 e 159, parágrafo único, todos da Constituição Estadual e ao artigo 113 do ADCT - Ação procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2206695-15.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/10/2024; Data de Registro: 31/10/2024) **(grifo nosso)**

Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Complementar Municipal nº 4.111, de 4 de outubro de 2023, do Município de Andradina, que "Isenta o doador de medula óssea do pagamento de taxas de inscrição de concursos públicos e processos seletivos da Administração Municipal direta e indireta, fundacional e empresas públicas municipais." – Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes – Inocorrência - Lei de natureza tributária que se encontra no âmbito de atuação do Poder Legislativo municipal - Competência concorrente - **Falta, porém, de estimativa de impacto orçamentário – Artigo 113 do ADTC aplicável aos Estados e Municípios – Revisão do posicionamento adotado por este C. Órgão Especial na esteira dos recentes julgados da Suprema Corte – Vício no processo legislativo configurado – Precedente – Ação julgada procedente**. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2346522-75.2023.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/07/2024; Data de Registro: 25/07/2024) **(grifo nosso)**

c) Violação à Constituição Estadual de São Paulo

O Projeto também viola o art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, que exige a indicação dos recursos disponíveis para atender a novas despesas. A ausência dessa indicação torna a Lei inconstitucional.

Art. 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.
Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

d) Violação à Lei Orgânica Municipal

A falta de indicação da fonte de recursos para a execução do Projeto proposto, contraria ainda a disposição contida no art. 51 de nossa Lei Orgânica, a saber:

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

> **Art. 51.** Nenhum projeto de lei, que implique a criação ou aumento de despesa pública, será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.
>
> **Parágrafo único.** O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

A inconstitucionalidade constante reside na disposição do Projeto de Lei que propõe a assunção de déficit tarifário pelo Município **sem** disposição explicitando qual a fonte de recursos para tanto, o que implica afirmar que a Administração Municipal terá despesas em decorrência de sua atuação legal, sem ter assegurada a receita para tanto.

A forma de cobertura do déficit tarifário prevista no Projeto de Lei contraria ainda especificamente o parágrafo único do art. 106 da Lei Orgânica do Município (LOM), que assim dispõe:

> **Art. 106.** Os serviços permitidos ou concedidos estão sujeitos a regulamentação e permanente fiscalização por parte do Executivo e podem ser retomados quando não mais atendam aos seus fins ou às condições do contrato.
>
> **Parágrafo único.** Os serviços permitidos ou concedidos serão determinados por lei e quando prestados por particulares não serão subsidiados pelo Município.

Desta maneira, quando o Projeto de Lei deixa expressa a possibilidade do Poder Público cobrir o déficit tarifário medite subsídios orçamentários, há clara afronta à LOM, ainda que estes subsídios sejam parciais.

Tecnicamente, haveria a necessidade de primeiro alterar a LOM mediante emenda, cujo quórum de aprovação é qualificado em 2/3

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

(dois terços), para somente após apresentar o Projeto de Lei ordinário que autorizasse os subsídios orçamentários.

II - DA ILEGALIDADE

Violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Quanto às disposições do art. 17, a renúncia de uma receita tributária, para a qual não existe previsão de compensação ou estudo de impacto, evidencia o descompasso com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

A ausência dessa estimativa impede o poder legislativo de avaliar adequadamente os impactos da nova legislação sobre as contas públicas.

A proposta não acompanha a estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que deve iniciar sua vigência e para os dois exercícios seguintes, conforme disposto:

> **Art. 14**. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:
I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Como se vê, todo ato que importe renúncia de receita, inclusive a redução de alíquota, deve ser precedido de detalhado estudo e planejamento, com a intenção de identificar as consequências imediatas e futuras sobre a arrecadação e indicar as medidas de compensação cabíveis. Por isso, a hipótese de renúncia deve estar prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei de Orçamento Anual (LOA), demonstrando se afetará ou não os resultados fiscais previstas no anexo de metas para o ano seguinte.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal corrobora a posição de que a ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro torna a lei inconstitucional.

As ações diretas de inconstitucionalidade nº 2206695-15.2024.8.26.0000 e nº 2346522-75.2023.8.26.0000, julgadas pelo Órgão Especial do TJSP, assim como a ADI 6303/RR, julgada pelo STF, demonstram a importância dessa exigência para a manutenção do equilíbrio fiscal e a garantia da legalidade.

Portanto, diante das diversas violações à Constituição Federal, à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal, conclui-se que o Projeto de Lei em análise é inconstitucional e ilegal. A aprovação desse projeto comprometeria a saúde financeira do município, a igualdade entre os serviços públicos e a segurança jurídica.

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

III - DA CONTRARIEDADE AOS INTERESSES PÚBLICOS

O Projeto de Lei, ao estabelecer a integração tarifária e atribuir ao Município a responsabilidade exclusiva pelos déficits tarifários do transporte coletivo, impacta negativamente os interesses públicos de diversas maneiras:

- **Sobrecarga financeira:** A imposição de custos adicionais ao Município, sem a devida contrapartida orçamentária, sobrecarrega as finanças públicas e compromete a capacidade de investimento em outros serviços essenciais à população, como saúde, educação e segurança.
- **Precarização do serviço:** A exigência de tarifas módicas, sem considerar a viabilidade econômica das empresas prestadoras do serviço, pode levar à precarização da qualidade do transporte público, com redução da frequência de horários, aumento da frota obsoleta e diminuição da qualidade dos veículos.
- **Desequilíbrio fiscal:** A transferência integral da responsabilidade pelos déficits tarifários ao Município gera uma incerteza orçamentária significativa, dificultando o planejamento financeiro de longo prazo. A necessidade de arcar com custos variáveis e imprevisíveis compromete a estabilidade fiscal e pode levar à necessidade de cortes em outras áreas essenciais.
- **Falta de incentivos à eficiência:** Ao transferir a responsabilidade pelos déficits ao município, o projeto desincentiva as empresas prestadoras do serviço a buscarem soluções mais eficientes e econômicas, uma vez que os custos adicionais serão repassados ao poder público.
- **Comprometimento da gestão pública:** A necessidade de alocar recursos para cobrir os déficits tarifários pode levar à redução de investimentos em outras áreas prioritárias, comprometendo a qualidade dos serviços públicos e o desenvolvimento da cidade.

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

IV. DO CRIME DE RESPONSABILIDADE

A decisão de sancionar essa Lei implicaria em grave violação aos Princípios da Responsabilidade Fiscal e do Planejamento Orçamentário. O ato de não garantir a existência de recursos para arcar com os custos adicionais, colocaria em risco a saúde financeira do Município e a capacidade de prestar serviços essenciais à população.

Para sustentar essa interpretação, é possível recorrer a antecedentes do Supremo Tribunal Federal que reforçam a importância dos Princípios da Responsabilidade Fiscal e do Planejamento Orçamentário:

- **ADI 2.552, rel. min. Ilmar Galvão, j. 20-8-2002**: O STF declarou inconstitucional uma lei municipal que criava obrigações financeiras sem a previsão devida orçamentária, destacando a necessidade de respeito ao planejamento fiscal.

- **ADI 4.167, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-10-2010**: O Tribunal reafirmou que a administração pública deve observar os princípios da eficiência e da responsabilidade, especialmente no que se refere à gestão de recursos e ao equilíbrio fiscal.

Diante dos impactos negativos mencionados, conclui-se que o Projeto de Lei, ao transferir a responsabilidade exclusiva pelos déficits tarifários ao Município, contraria os interesses públicos e coloca em risco a sustentabilidade financeira e o desenvolvimento da cidade, configurando o crime de responsabilidade.

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br

V – DAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essas, Senhor Presidente, são as razões que me levaram a apor **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 115, de 2024, aprovado e encaminhado através do Autógrafo nº 109, de 2024, por inconstitucionalidade, ilegalidade, contrariedade ao interesse público e cometimento de crime de responsabilidade, na forma do *caput* do art. 54 da Lei Orgânica do Município, às quais ora submeto à elevada apreciação dos dignos Edis que compõem esta Colenda Casa Legislativa.

Contando com a compreensão dos ilustres Vereadores, renovo, ao ensejo, os protestos de minha elevada consideração e respeito.

Valinhos, 10 de janeiro de 2025.

FRANKLIN DUARTE DE LIMA
Prefeito Municipal

Ao
Excelentíssimo Senhor,
ISRAEL SCUPENARO
Presidente da Egrégia Câmara Municipal
VALINHOS/SP

PAÇO MUNICIPAL – PALÁCIO INDEPENDÊNCIA – Rua Antônio Carlos, 301 – Centro – Valinhos – SP – CEP: 13270-005
Fone: (19) 3849-8000 – e-mail: imprensa@valinhos.sp.gov.br – Home Page: www.valinhos.sp.gov.br