



PARECER N. 211/2025

Projeto de Lei Ordinária n. 91/2025

Protocolo n. 12263/2025

Assunto: Projeto de Lei que “*altera o artigo 2º da Lei nº 2.566, de 24 de maio de 2022*”.

Ementa:

1. **Espécie legislativa.** Alteração de lei ordinária que institui gratificação por serviço público. Regulamentação por meio de lei ordinária. Adequação da espécie normativa.
2. **Iniciativa.** Proposta que majora despesa com pessoal em decorrência de convênio administrativo. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, 'a', CF). Vício de iniciativa inócurrenre.
3. **Constitucionalidade formal orgânica.** Disciplina de gratificação por “atividade delegada”. Cooperação entre entes federativos (art. 241, CF) para a execução de serviços de interesse local (art. 30, I, CF). Competência municipal para legislar sobre a matéria.
4. **Análise orçamentária.** Proposta que cria aumento de despesa. Cumprimento formal da exigência de apresentação de Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro (art. 113, ADCT). Inconsistência entre a base de cálculo do estudo e o texto da propositura. Vício sanável que não macula a constitucionalidade do projeto.
5. **Conclusão.** Proposta que não é manifestamente inconstitucional, com recomendação à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade para análise da divergência no estudo de impacto.



1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei Ordinária, de autoria do Excelentíssimo Prefeito Municipal, que *“altera o artigo 2º da Lei nº 2.566, de 24 de maio de 2022”*.

A justificativa que acompanha o Projeto de Lei Ordinária esclarece que:

“Submetemos à apreciação dessa Egrégia Câmara o incluso Projeto de Lei que “Altera o artigo 3º da Lei nº 2.566, de 24 de maio de 2022”.

A presente propositura tem por objetivo melhorar o valor recebido pelos policiais militares, tendo em vista o trabalho significativo desses profissionais desempenhando funções delegadas junto ao Município de Várzea Paulista.

Diante do exposto, conto com o unânime apoio dos ilustres Parlamentares para aprovação da matéria.”

É síntese do necessário. Opino.

2. PARECER

2.1. Da adequação da espécie legislativa

O Projeto de Lei em análise visa modificar a lei ordinária existente (Lei Municipal n. 2.566/2022), sendo certo que a matéria não se insere no rol de competências de lei complementar.

Portanto, a propositura veiculada por meio de **lei ordinária** é a espécie legislativa adequada para a alteração pretendida, não havendo óbice formal neste ponto.

2.2. Da constitucionalidade formal por iniciativa



A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

Tal regra é de observância obrigatória pelos Municípios, por simetria.

O Projeto de Lei em análise, ao majorar o valor de gratificação paga em decorrência de um convênio administrativo que gera despesas para o erário municipal, enquadra-se na esfera de gestão e planejamento administrativo-financeiro do Executivo.

Assim, não há vício de iniciativa a ser apontado.

2.3. Da constitucionalidade formal-orgânica

A análise da competência municipal para legislar sobre o tema é crucial. O Município possui competência para tratar de assuntos de interesse local (artigo 30, I, CF) e para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local (artigo 30, V, CF).

A “atividade delegada” é um instrumento de cooperação entre entes federativos, previsto no artigo 241, da Constituição Federal, que permite a gestão associada de serviços públicos. Por meio de convênio, o Município utiliza-se de efetivo da Polícia Militar, remunerando-o com verba própria, para a execução de atividades de sua competência, como a fiscalização de trânsito.

A instituição de gratificação para remunerar os policiais militares por essa atividade específica, custeada pelo erário municipal, é matéria de interesse predominantemente local.



O Tribunal de Justiça de São Paulo já pacificou o entendimento sobre a constitucionalidade de leis dessa natureza, desde que amparadas em convênio. Nesse sentido:

*“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 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 – ADI n. 2195202-80.2020.8.26.0000, Órgão Especial, Des. Rel. Jacob Valente, j. 14/04/2021, v.u.) – grifei.*

Dessa forma, sendo a gratificação uma contraprestação por serviços de competência municipal prestados em regime de colaboração, forçoso reconhecer a competência do Município para legislar sobre a matéria.



2.4. Da constitucionalidade material e aspectos orçamentários

Materialmente, a propositura não apresenta vícios.

A majoração do valor da gratificação é uma decisão de mérito administrativo, inserida na discricionariedade do gestor público, desde que observadas as normas orçamentárias.

Neste ponto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) e o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exigem que toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário-financeiro.

O Projeto de Lei em tela foi instruído com a “*Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro*” e a “*Declaração do Ordenador de Despesa*”, cumprindo, em princípio, a exigência formal.

Contudo, uma observação se faz necessária.

A análise de tais documentos, especificamente a “*Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro*”, revela que a base de cálculo utilizada considera um total de 75 (setenta e cinco) beneficiários.

Ocorre que, por meio do Projeto de Lei n. 37/2025, o Executivo havia proposto a ampliação do número de policiais militares, mas tal projeto foi posteriormente retirado a pedido do Prefeito.

Atualmente, o artigo 3º, da Lei n. 2.566/2022 limita o número de beneficiários a 70 (setenta) policiais.

O presente Projeto de Lei não propõe alteração neste artigo.



Desse modo, o estudo de impacto financeiro parece estar em desacordo com a alteração legislativa efetivamente proposta, pois calcula a despesa para um contingente maior do que o legalmente autorizado.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o presente Projeto de Lei pode ser admitido, remetido às Comissões Permanentes, e, após, se o caso, discutida e levada à votação nesta Casa Legislativa.

Não obstante, **recomendo que a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade** observe a divergência apontada no Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro, que calculou a despesa com base em 75 policiais, enquanto a lei vigente e o projeto em análise mantêm o limite de 70.

Quórum: maioria simples (artigo 41, da LOM n. 1.119/1990; e artigo 228, do RI)

Regime de tramitação: Ordinário.

Comissões: Deverão se manifestar as Comissões Justiça e Redação; bem como de Orçamento, Finanças e Contabilidade; e de Segurança Pública (artigo 66, incisos I, II e VII, do R.I.)

Prazo para o recebimento de emenda: 10 (dez) dias (art. 167, parágrafo único, inciso III, do R.I.).

É o parecer.

Várzea Paulista, 12 de dezembro de 2025.

Rafael Ribeiro Silva

Procurador Jurídico



Câmara Municipal de Várzea Paulista
São Paulo



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Várzea Paulista. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=V793ZNWBNHX0N05G>, ou vá até o site <https://varzeapaulista.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: V793-ZNWB-NHX0-N05G



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Parecer - PJ Nº 211/2025, Protocolo:12652/2025 pelo Sistema Siscam. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse
<https://consulta.siscam.com.br/camaravarzeapaulista/documentos/autenticar> e informe o código do documento - V793-ZNWB-NHX0-N05G