



## PARECER JURÍDICO 49/2024

Parecer ao Projeto de Lei 19, de 10 de janeiro de 2023, que "Altera a Lei Municipal nº 4.941/2019"

### *I. RELATÓRIO*

Pretende a Mesa Diretora da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque alterar a Lei Municipal nº 4.941/2019 para o fim de modificar o Anexo I da citada norma jurídica, majorando os vencimentos dos cargos nela especificados.

A proposta legislativa vem instruída com o relatório de impacto orçamentário relativo às modificações de vencimentos anteriores à atualização desses valores pelos índices de inflação concernentes ao exercício de 2024.

É o relatório necessário pelo que passa-se ao enfrentamento do tema.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Como se sabe a majoração de vencimentos constitui-se prerrogativa dos Poderes da República e constitui-se em corolário de sua Autonomia Político-Administrativa.

Lembre-se que é competente para deflagrar Projeto de Lei a Mesa Diretora, bem como para conceder aumento no valor, conforme dispõe o artigo 20 da Lei Orgânica do Município que assim disciplina:

Art. 20. Compete exclusivamente à Câmara de Vereadores, entre outras, as seguintes atribuições:

VI - criar, transformar e extinguir cargos, funções e empregos públicos de seus serviços, fixar os respectivos vencimentos e nomear, exonerar e demitir seus servidores

E considerando que a aprovação da proposta de Lei em questão implicará em aumento de despesa, incidem na espécie disposições de ordem Constitucional e Legal.

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), determina que os projetos de lei que importem em aumento de despesa, devem estar acompanhados de "declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, assim como, que a despesa é compatível com o PPA e a LDO" e "estimativa do impacto orçamentário

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

financeiro no exercício em que a despesa entra em vigor e nos dois seguintes" conforme se nota de seu artigo 16, *litteram*:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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.

Neste vértice, em simetria com o comando Federal, importante citar o que dispõe a LOM, em seu art. 317, Parágrafo único, vejamos:

Art. 317. A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, reclassificação, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da Administração direta e da indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 38, de 2017)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização legislativa específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

III - quando for possível, prévio estudo de impacto atuarial a fim de se observar e garantir equivalência, do valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 2019)

IV - não sendo possível o prévio estudo atuarial a fim de se observar e garantir equivalência, do valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo, o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo referido estudo em até 120 (cento e vinte) dias após a nomeação dos servidores. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 40, de 2019)

O sobredito dispositivo se encontra em simetria com art. 169, §1º, da Constituição Federal (cujo o teor foi reproduzido também no art. 169 da Constituição do Estado de São Paulo).

Por fim, não se pode esquecer que a despesa a ser ocasionada por essa nova jurídica será considerada como **despesa corrente de caráter continuado**, consoante se extrai da leitura e da inteligência dos art.17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *litteris*:

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.

§ 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

Ademais, incidem na espécie às disposições do art.113 da C.F.R.B, *litteram*:

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.

Entretanto, e narradas as disposições legais inerentes a espécie, 02 (duas) observações são FUNDAMENTAIS.

A 1ª(primeira) liga-se a constatação de que incide em toda e qualquer tramitação legislativa o Princípio do **Formalismo Valorativo**.

Com efeito, sabe-se que Com efeito, qualquer documento que deva compor o processo legislativo constitui-se como forma jurídica em sentido amplo e investe-se da

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

tarefa de indicar as fronteiras para o começo e o fim do processo, circunscrever o material a ser formado no âmbito da tramitação legislativa.

A esse ângulo visual, então, as prescrições formais (e o dever de juntar documentos na deliberação legislativa) devem ser sempre apreciadas conforme a finalidade a ser alcançada e sentido adotando-se um sentido razoável no âmbito de sua interpretação, evitando-se todo exageros em sua análise interpretação.

Portanto, se a finalidade de qualquer prescrição jurídica foi atingida na sua essência, sem prejuízo a interesses dignos de proteção envolvidos no âmbito dessa tramitação, de modo que eventual defeito de forma que não contamine os objetivos constitucionais que justificam a edição daquele ato NÃO deve prejudicar à tramitação legislativa.

Logo, **eventual inobservância MOMENTÂNEA** de alguma forma jurídica, ainda que grave, pode ser sempre relevada se o ato alcançar a finalidade que legitima a razão de ser de sua existência.

Assim, o Formalismo Valorativo que deve ser aplicado ao Processo Legislativo consagra, em verdade, o Princípio da **INSTRUMENTALIDADE das FORMAS** já que o processo legislativo, em sua expressão instrumental, constitui meio destinado a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa, estando impregnado, por essa mesma razão, de valores básicos que lhe ressaltam os fins eminentes a que se encontra vinculado.

Tanto assim, aliás, que decretação de nulidade de eventual Processo Legislativo depende de efetiva demonstração de prejuízo por força dessa eventual inobservância da norma jurídica posta, o que se afirma em atenção ao Princípio do ***Pas de nullité sans grief***.

A 2ª(segunda) liga-se ao **Princípio da Lesividade Jurídica**, já encampado TANTO pelo ordenamento jurídico penal QUANTO pelo ordenamento jurídico ADMINISTRATIVO no âmbito da NOVA Lei de Improbidade Administrativa.

Com efeito, a Lesividade liga-se a quantificação da lesão ao bem jurídico tutelado, isto é, do grau da ofensa que eventual DESCUMPRIMENTO de uma regra jurídica possa causar ao bem jurídico tutelado.

A teoria do *harm principle* possui aceitação nos países que adotam a *common law*.

O harm principle, originado a partir das considerações fundamentais da obra On Liberty de Stuart Mill (1859), datada de 1859, agrega a noção de que só podem ser castigadas legitimamente as condutas que carregam consigo uma ofensa ou lesão (princípio do dano).

Assim, eventuais violações a proibições ou imposições de deveres de qualquer tipo e devem ser VALORADAS a partir da PONDERAÇÃO entre as regras jurídicas, por

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

eles tuteladas, e o GRAU de ofensa a esses bens jurídicos que decorre da eventual FLEXIBILIZAÇÃO dessas regras.

Tal Princípio vem consagrado no art. 11 parágrafo 4º da Nova Lei de Improbidade Administrativa, litteris:

§ 4º Os atos de improbidade de que trata este artigo exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos

Nota-se, então, que NÃO é qualquer burla a determinada norma PROCEDIMENTAL do Processo Legislativo que poderia justificar sua PARALISAÇÃO ou mesmo sua NULIDADE já que, para isso, seria necessário constatar de ANTEMÃO, que tal burla atentou contra o bem jurídico protegido por essa norma.

Disso, decorrem então, 02 (duas) consequências jurídicas.

A 1ª (primeira) liga-se a constatação de que eventual **DEMORA na juntada** da declaração prevista no art. 16 inciso II da LRF ou na ATUALIZAÇÃO do Impacto Orçamentário não necessariamente significa a nulificação da aprovação do projeto de Lei.

Isso, naturalmente, DESDE que existam NOTÓRIOS sinais de que o aumento dessa despesa pública se adeque orçamentária e financeiramente com a lei orçamentária anual sendo, então, compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

É que NÃO havendo dúvida RAZOÁVEL quanto a esse quadro, naturalmente o preenchimento dessa declaração constitui-se num passo RELEVANTE mas não IMPEDIDOR da tramitação legislativa.

E no presente caso concreto, a notoriedade acerca da POSSIBILIDADE de aumento dessa despesa se extrai de dados OBJETIVOS, a exemplo da constatação exposta no sítio eletrônico da Câmara Municipal, de que ANUALMENTE o Poder Legislativo NÃO chega, sequer, a RECEBER <sup>1</sup> os duodécimos que constitucionalmente lhe são previstos.

Portanto, qualquer pessoa nota que eventual acréscimo de despesas na órbita notada nesse projeto não chega a colocar em dúvida essa CAPACIDADE de SOLVÊNCIA financeira desse gasto já que esse valor (já previsto no Relatório de Impacto

---

<sup>1</sup> No bojo do **Ofício Presidente 758/2023** o Departamento de Contabilidade informou ao Poder Executivo que a Câmara Municipal efetuou nas datas de 15/12 e 28/12, depósitos no valor total de R\$ 727.973,80 (setecentos e vinte e sete mil, novecentos e setenta e três reais e oitenta centavos) a favor da Prefeitura Municipal a título de devoluções referente ao exercício de 2023, tratando-se de valores NÃO gastos afora, naturalmente, os DUODÉCIMOS que NÃO foram sequer RECEBIDOS pelo Parlamento.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447  
Site: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Orçamentário) não corresponde a **0,01 % (um milésimo)** por cento do valor que ANUALMENTE a Câmara Municipal poderia GASTAR.

Nesse ponto, então, e respeitadas eventuais opiniões em contrário, tem-se que um gasto MÓDICO e ÍNFIMO (igual a esse que está sendo gerado na presente proposta) não influi em praticamente NADA no âmbito da gestão orçamentária dessa Casa de Leis já que, repita-se, **alguns MILHÕES** de Reais **DEIXAM de ser recebidos ANUALMENTE** pela Câmara Municipal a título de duodécimos sendo que o gasto aqui gerado não chega a ser nem 0, 5 % (meio por cento) disso.

Enxerga-se, a partir da rápida análise dos valores apontados na L.O.A, que essa Casa de Leis dispõe com sobra (**e enorme margem de segurança jurídica e financeira**) de valores para custear essas pequenas diferenças notadas entre os valores já incluídos no atual Relatório de Impacto Orçamentário e os valores expostos na minuta de proposta Legislativa.

Nota-se, então, que enquanto peças relevantes e impostas pela Constituição da República e pela LRF, a ATUALIZAÇÃO do estudo de impacto orçamentário e a Declaração contida no art.16 inciso II da LRF conferirão segurança jurídica ao feito SEM, contudo, ser capaz de causar dúvida razoável nos Vereadores acerca da POSSIBILIDADE orçamentária e financeira do Parlamento custear tais valores.

Por fim, a **2ª(segunda)** observação a ser feita é que **DEVE HAVER a JUNTADA dessa Declaração e da ATUALIZAÇÃO do Relatório de Impacto** AINDA que extemporaneamente, justamente porque a demora no eventual cumprimento desses deveres não pode significar a NÃO realização deles.

Nesse sentido, nota-se que o Impacto Orçamentário já consta da proposta necessitando, apenas, seus valores serem ATUALIZADOS **quando da VOTAÇÃO** da proposta em Plenário justamente em face dos pequenos acréscimos de valores notados quando da protocolo da proposta legislativa em relação aos valores já calculados pelo Departamento de Recursos Humanos.

Por outro lado a **DECLARAÇÃO de ADEQUAÇÃO** desses valores à Lei Orçamentária deve ser feita por quem de direito.

Portanto, **ATÉ a inclusão do projeto** em pauta deve vir e como condição de VOTAÇÃO da proposta legislativa em questão pelo Plenário da Câmara de Vereadores, deve ser juntada a ATUALIZAÇÃO do relatório de impacto orçamentário já constante no sistema legislativo e a DECLARAÇÃO prevista no art. 16 inciso II da LRF.

Isso se afirma em nome dos Princípios do **Formalismo Valorativo** e da **Lesividade** que compõe todo o âmbito do processo legislativo já que sabendo-se que existe disponibilidade orçamentária para o custeio dessas diferenças entre o valor apontado no estudo de impacto orçamentário JÁ realizado e os valores apostos na proposta legislativa, tem-se que a juntada desses documentos até a deliberação da proposta pelo Plenário NÃO prejudicará o juízo político-valorativo dos Vereadores sobre esse ponto.



### III. DAS CONCLUSÕES

Pelo exposto, considera-se CONSTITUCIONAL e LEGAL o Projeto de Lei nº 19/2024, que está apto para ser deliberada pelas Comissões competentes.

Saliento que *inexiste vício de iniciativa* na matéria apresentada, já que o projeto aqui escrutinado se inicia por ato do poder Legislativo, que submete a matéria a deliberação dessa casa de Leis, não se visualizando qualquer inconstitucionalidade ou vício formal na minuta de projeto de lei agora escrutinada.

Por fim, tem-se que devem ser juntadas à **ATÉ a sua deliberação em Plenário** TANTO a i) ATUALIZAÇÃO do relatório de impacto orçamentário já constante no sistema legislativo quanto a ii) DECLARAÇÃO prevista no art. 16 inciso II da LRF

Isso se afirma se afirma em atenção ao postulado constitucional do **Formalismo Valorativo** e ao **Princípio da Instrumentalidade das Formas**, já que enquanto partes integrantes do conjunto de atos e fatos que constitui o Processo Legislativo, tanto o Relatório de Impacto Orçamentário QUANTO a Declaração contida no Art.16 inciso II da LRF possuem natureza de "formas eficaciais" (chamada pelos juristas britânicos e norte americanos de "Wirkform") e não de "formas finalísticas" (denominada por esses juristas de "Zweckform"), de modo que tais documentos (e a análise acerca da etapa procedimental em que é devida a sua juntada) subordinam-se à constatação de que eles funcionam como instrumentos (e não um fim em sí mesmo) em face das finalidades a serem alcançadas pelo processo legislativo, tendo essa concepção sido adotada pelo STF no julgamento do AI 703269 .

Igualmente, tais constatações derivam, ainda, do **Princípio da Lesividade** já que os gastos acrescidos pela propositura em anexo são irrelevantes perto seja da QUANTIDADE de recursos Orçamentários EFETIVAMENTE realizadas ANUALMENTE pelo Legislativo seja em consideração ao TOTAL de recursos orçamentários, em forma de duodécimos, NÃO recebidos pelo Legislativo.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seus artigos 53 §1 e 240, a aprovação deve se dar em **turno único** de votação com o quórum para aprovação de *maioria simples*.

Por último, deve o presente expediente ser encaminhado para as Comissões de **Constituição, Justiça e Redação** e também de **Orçamento, Finanças e Contabilidade** , nos termos do art. 76 incisos I, II do Regimento Interno da Câmara Municipal, exatamente por tratar-se de projeto de lei multidisciplinar que envolve o debate público afeto a mais de uma das competências das Comissões Permanentes que compõe esta augusta casa de leis.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970  
**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447  
**Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Esse é, então, o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 28 de fevereiro de 2024

**GABRIEL NASCIMENTO LINS DE OLIVEIRA**

Procurador Jurídico Legislativo

OAB/SP 333.261

Matrícula 392-1