Fl. n.º 28
Proc. 41/25

COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO

Parecer n.º 09 /25 ao Projeto de Lei Complementar n.º 04 /25

I. O Senhor Prefeito Municipal, através da Mensagem n.º 10/25, apresenta, devidamente justificado, o Projeto de Lei Complementar n.º 04 /25 que dispõe sobre a alteração de padrões de referências, vencimentos e componentes remuneratórios de servidores e empregados públicos municipais e dá outras providências.

II. No tocante ao parecer jurídico, o artigo 133, caput, da nossa Carta Maior, estabelece que: "O Advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei". No mesmo sentido, a Lei n.º 8.906/94 também assevera que o Procurador Advogado é imune e inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do que preconiza o parágrafo 3.°, de seu art. 2.°, que dispõe:

> **Parágrafo 3°** - No exercício da profissão, o Advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites da Lei.

III. Assim, é relevante esclarecer que o papel do Advogado se resume em opinar a respeito da regularidade, formal ou não, como ainda, a respeito da constitucionalidade ou legalidade, ou não, de determinado ato ou negócio jurídico. Ao emitir parecer, o Advogado é totalmente destituído de competência para ato decisório, sendo que apenas firma seu entendimento a respeito daquela questão jurídica, passível de ser aceito ou não pelas instâncias com poder decisório sobre a questão. Também vale ressaltar que é cediço que os pareceres jurídicos são opiniões técnico-jurídicas emitidas pelo operador do Direito, que, em última análise, não criam nem extinguem direitos, mas, apenas, orientam o administrador a tomar uma decisão no momento de praticar o ato administrativo, e somente o último poderia ser objeto de investigação sobre a sua legalidade.

IV. Importante também destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

V. Iniciemos a análise considerando a previsão da Lei Orgânica Municipal (artigo 50) sobre os legitimados a propor Leis complementares e ordinárias:

> **Art. 50** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

VI. De igual modo, segundo leitura do art. 52 da Lei Orgânica de São Vicente, é notório quais temas que competem exclusivamente ao Prefeito Municipal quanto à projetos de Lei:

> **Art. 52** - Compete, exclusivamente, ao Prefeito, a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
> I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como fixação e reajuste da respectiva remuneração;
> II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
> III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;
> IV - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
> V - autorização de abertura de créditos ou concessão de auxílios, prêmios e subvenções.

VII. Além disso, pelo art. 51 da Lei Orgânica Municipal, fica evidente quais são as matérias elencadas para leis complementares:

> **Art. 51** - São objeto de leis complementares as seguintes matérias:
> I - o Código Tributário do Município;
> II - o Código de Obras ou de Edificações;
> III - o Código de Posturas;
> IV - o zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo;
> V - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
> VI - o Estatuto dos Servidores Municipais;
> VII - o Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais;
> VIII - a Procuradoria-Geral do Município;
> IX - a Guarda Municipal;
> X - a criação de cargos, funções ou empregos públicos e aumento de vencimento dos servidores;

VIII. Ainda, conforme art. 137 do Regimento Interno (Resolução N.º 59/15), elenca-se o conceito de Projeto de Lei, sua finalidade e quem pode inicia-los:

> **Art. 137** - Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular matéria legislativa de competência da Câmara, sujeita à sanção do Prefeito e que não

Fl. n.º 30
Proc. 41/25

esteja elencada, na Lei Orgânica Municipal, como objeto de Lei Complementar.
Parágrafo único - A iniciativa dos Projetos de Lei será:
I - do Vereador;
II - da Mesa da Câmara;
III - do Prefeito.

IX. Igualmente, observa-se que o art. 138 do Regimento Interno (Resolução N.º 59/15) elenca os temas exclusivos do Prefeito Municipal:

> **Art. 138** - É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:
> I - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação e reajuste da respectiva remuneração;
> II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
> III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;
> IV - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
> V - autorização de abertura de créditos ou concessão de auxílios, prêmios e subvenções.
> Parágrafo único - Nos projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, exceto nas matérias previstas nos incisos IV e V deste artigo

X. Nesta ambitude, sob o manto da vigente organização e estrutura do estado brasileiro, as competências e limitações dos entes federativos decorrem diretamente dos mandamentos da Lei Suprema, razão pela qual se pode afirmar, por cogência do princípio ou regra da simetria, que, tanto as Constituições Estaduais quanto as Leis Orgânicas (Distritais ou municipais), e, por corolário, a legislação infraconstitucional, devem guardar obrigatória observância à matriz principiológica e aos preceitos da Magna Carta brasileira, notoriamente no que pertine aos seus aspectos constitucionais reputados como substanciais, isso, inclusive, como meio de garantir a imprescindível homogeneidade no traçado normativo das linhas essenciais relacionadas com a realização da Constituição e a preservação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição dos poderes e do pacto federativo.

XI. Nessa linha, é importante esclarecer que as matérias reservadas pela Constituição de São Paulo também não aludem a qualquer impossibilidade de apresentação de tal proposta por invasão de competência do governador do Estado e, sendo assim, seria temerária interpretação que ampliasse o referido rol:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:
I - representar o Estado nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas;
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada;
IV - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
V - prover os cargos públicos do Estado, com as restrições da Constituição Federal e desta Constituição, na forma pela qual a lei estabelecer;
VI - nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado;
VII - nomear e exonerar os dirigentes de autarquias, observadas as condições estabelecidas nesta Constituição;
VIII - decretar e fazer executar intervenção nos Municípios, na forma da Constituição Federal e desta Constituição;
IX - prestar contas da administração do Estado à Assembléia Legislativa na forma desta Constituição;
X - apresentar à Assembléia Legislativa, na sua sessão inaugural, mensagem sobre a situação do Estado, solicitando medidas de interesse do Governo;
XI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
XII - fixar ou alterar, por decreto, os quadros, vencimentos e vantagens do pessoal das fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, nos termos da lei;
XIII - indicar diretores de sociedade de economia mista e empresas públicas;
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;
XV - subscrever ou adquirir ações, realizar ou aumentar capital, desde que haja recursos hábeis, de sociedade de economia mista ou de empresa pública, bem como dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado, mediante autorização da Assembléia Legislativa;

XII. Esta Procuradoria Jurídica salienta que, no procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta a direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

XIII. Em outras palavras: "constitucionalidade" é a consonância de determinada matéria à Constituição. Na esfera federal, o parâmetro de controle de constitucionalidade é a CRFB/1988; nos processos legislativos estadual e municipal, a respectiva Constituição

Estadual figura também como parâmetro de controle das respectivas proposições legislativas.

XIV. Nesse sentido, em relação ao tema do Projeto, cabe esclarecer que na estrutura federativa brasileira, os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, inexistindo liberdade absoluta ou plenitude legislativa nessa matéria, prerrogativa só conferida ao poder constituinte originário. Como consectário, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores, dos princípios e das regras gerais de organização adotados pela União. Raul Machado Horta assevera:

> A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação, torna a Constituição Federal a sede de normas centrais, que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária. HORTA, Raul Machado. Poder Constituinte do Estado-Membro. In: Revista de Direito.

XV. Conforme o mesmo autor, essas normas centrais são constituídas de princípios e regras constitucionais, dentre os quais se sobressai o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, com previsão permanente nas Constituições Republicanas, consagrado no artigo 2.º da atual Carta Magna.

XVI. Nesse sentido, recentemente o Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF n.º 501/DF dissertou sobre a necessidade da tripartição de poderes, que não se trata de solipsismo de poderes, mas de harmonia, visando o interesse público:

> Como recorrentemente destaco, apesar de independentes, os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica, privilegiando a cooperação e a lealdade institucional e afastando as práticas de "guerrilhas institucionais", que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos. Nesse contexto, a Constituição Federal consagra um complexo mecanismo de controles recíprocos entre os três poderes, de forma que, ao mesmo tempo, um Poder controle os demais e por eles seja controlado. Esse mecanismo denomina-se teoria dos freios e contrapesos (WILLIAM BONDY. The Separation of Governmental Powers. In: History and Theory in the Constitutions. New York: Columbia College, 1986; JJ. GOMES CANOTILHO; VITAL MOREIRA. Os Poderes do Presidente da República. Coimbra: Coimbra Editora, 1991; DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO. Interferências entre poderes do Estado (Fricções entre o executivo e o legislativo na Constituição de 1988). Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 26, n. 103, p. 5, jul./set. 1989; JAVIER GARCÍA ROCA. Separación de poderes y disposiciones del ejecutivo com rango de ley: mayoria, minorías, controles. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência

> Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 7, nº 27, p. 7, abr./jun. 1999; JOSÉ PINTO ANTUNES. Da limitação dos poderes. 1951. Tese (Cátedra) Fadusp, São Paulo; ANNA CÂNDIDA DA CUNHA FERRAZ. Conflito entre poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 2021; FIDES OMMATI. Dos freios e contrapesos entre os Poderes. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 14, n. 55, p. 55, jul./set. 1977; JOSÉ GERALDO SOUZA JÚNIOR. Reflexões sobre o princípio da separação de poderes: o parti pris de Montesquieu. Revista de Informação Legislativa , Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 68, p. 15, out./dez. 1980; JOSÉ DE FARIAS TAVARES. A divisão de poderes e o constitucionalismo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília: Senado Federal, ano 17, n. 65, p. 53, jan./mar. 1980). Tendo por parâmetros hermenêuticos esses núcleos axiológicos extraídos da Constituição Federal – separação de poderes e sistema de freios e contrapesos –, conclui-se que, nada obstante seja imprescindível a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal, o propósito de proteger o trabalhador não pode exponenciar-se a ponto de originar sanções jurídicas não previstas na legislação vigente [...]

XVII. Continuando, é necessário, igualmente, que sejam respeitadas as disposições elencadas no Capítulo III do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Vicente (Resolução n.º 59/15), em casos de sessões extraordinárias, além das disposições esparsas sobre a temática ao longo da Resolução.

XVIII. Nesse sentido, o STF, utilizando do Princípio da Separação dos Poderes, chegou ao entendimento (Recurso Extraordinário (RE) 1297884) de que:

> "Em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis".

XIX. Ora, a iniciativa de "lei" é matéria de cunho Constitucional, ou seja, a Carta da República determina a entidade/autoridade competente para iniciar o devido processo legislativo que, potencialmente, culminará em nova norma, e, sob esta premissa, no que pertine ao aspecto formal, assim não há óbice quanto à propositura.

XX. Tanto é que a Constituição do Estado de São Paulo, a qual serve de parâmetro para a análise de constitucionalidade de Lei Municipal, assim estabelece:

> **Artigo 144-** Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organização por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

XXI. Nesse sentido, estabelece o art. 18 da Constituição Federal, a saber:

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

XXII. Já quanto a competência municipal para disciplinar a matéria em pauta, identifica-se claramente o seu enquadramento nas hipóteses franqueadas aos Municípios para legislar, conforme art. 30 e respectivos incisos da CF/88, a saber:

> **Art. 30**. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
> IV - criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

XXIII. Nesse mesmo sentido o art. 9.º da Lei Orgânica Municipal:

> **Art. 9.º** - Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no art. 10, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:
> (Emenda n.º 30).
> I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual;
> II - legislar sobre tributos municipais e autorizar isenções, anistias fiscais e remissão de dívidas;
> III - votar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, e autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais;
> IV - deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de créditos, bem como a forma e os meios de pagamento, salvo se efetuados com suas entidades descentralizadas;
> V - autorizar a concessão de auxílios e subvenções;
> VI - autorizar a concessão de serviços públicos;
> VII - autorizar, quanto aos bens municipais imóveis:
> a) o seu uso, mediante concessão administrativa ou de direito real;
> b) a sua alienação;
> VIII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos;

IX - dispor sobre a criação, organização e supressão de distritos, garantida a participação popular na forma definida em lei complementar. (Emenda n.º 39).
X - criar, transformar e extinguir cargos, empregos e funções na administração direta e indireta, assim como fixar os respectivos vencimentos;
XI - criar, dar estrutura e atribuições às secretarias e órgãos da administração municipal;
XII - aprovar o plano diretor;
XIII - dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha subscrito, adquirido, realizado ou aumentado;
XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos que resultem para o Município encargos não previstos na lei orçamentária;
XV - delimitar o perímetro urbano;
XVI - dar nome aos próprios, vias e logradouros públicos;
XVII - alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, consultada a população da localidade;
XVIII - autorizar a criação de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;
XIX - autorizar a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como autorizar a participação de quaisquer delas em empresas privadas.

XXIV. Também dispõe o artigo 10 da Lei Orgânica Municipal as competências privativas da Câmara Municipal:

Art. 10 - Compete à Câmara Municipal, privativamente, as seguintes atribuições, dentre outras:
I - eleger e destituir a Mesa, na forma regimental;
II - constituir as Comissões;
III - elaborar seu Regimento Interno;
IV - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus servidores e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
V - dar posse ao Prefeito e ao vice-Prefeito, conhecer de suas renúncias e afastá-los definitivamente do exercício do cargo;
VI - conceder licença aos Vereadores, ao Prefeito e ao vice-Prefeito para afastamento do cargo;
VII - conceder licença ao Prefeito e ao vice-Prefeito para se ausentarem do Município por mais de quinze dias;
VIII - fixar, de uma para outra legislatura, a remuneração dos Vereadores, do Prefeito e do vice-Prefeito;
IX - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Câmara Municipal e pelo Prefeito, e apreciar o relatório sobre a execução dos planos de governo;
X - fiscalizar e controlar os atos do Executivo, inclusive os da administração indireta;
XI - convocar o Prefeito, o vice-Prefeito, o Procurador-Geral do Município, Secretários Municipais e responsáveis pela administração indireta para, pessoalmente, prestarem informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de quinze dias úteis;
XII - requerer, na forma do Regimento interno, informações ao Prefeito sobre assuntos referentes à administração e atos de sua competência privativa;
XIII - declarar a perda do mandato do Prefeito, vice-Prefeito e Vereador;

XIV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
XV - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa do Executivo;
XVI - criar comissões especiais de inquérito sobre fato determinado que se inclua na competência municipal, por prazo certo e sempre que o requerer, pelo menos, um terço de seus membros;
XVII - julgar os Vereadores, o Prefeito e o vice-Prefeito; (Emenda 11).
XVIII - conceder título de cidadão honorário a pessoas que reconhecidamente tenham residido e prestado serviços ao Município, não por força de encargos profissionais, mas por atuação pessoal.
Parágrafo único - O não atendimento às convocações de que trata o inciso XI, no prazo de 15 (quinze) dias, pelo Prefeito e vice-Prefeito, implicará em responsabilidade político-administrativa.

XXV. Desse modo, esta Procuradoria Jurídica busca esclarecer e prevenir eventuais vícios formais e materiais de inconstitucionalidade. Nesse sentido, os vícios formais atingem somente o ato normativo considerado, sem atingir o seu conteúdo, traduzindo um defeito de formação do ato normativo, referindo-se aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei, seja no sentido da inobservância de princípio de ordem técnica ou pelo procedimento ou pela violação de regras de competência.

XXVI. A inconstitucionalidade formal ocorre quando uma norma jurídica é elaborada em desconformidade com o procedimento legislativo estabelecido na Constituição, ou quando não observa as regras de competência. Isto pode ocorrer por violação do processo legislativo, ocasionada por vício formal subjetivo (vício na fase de iniciativa) ou por vício formal objetivo (demais fases). (LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Método, 2006. p. 93).

XXVII. Caracteriza-se a inconstitucionalidade material quando uma norma jurídica é elaborada em desacordo com o conteúdo material consagrado na lei fundamental, ou seja, a norma constitucional agasalha um conteúdo que é desrespeitado pelo legislador ordinário. Os vícios materiais originam-se de um conflito de regras ou princípios estabelecidos na Constituição e dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato. Quando a lei ou ato normativo afrontar alguma matéria da Lei Maior, ou seja, se o conteúdo estiver em desacordo com a Constituição, haverá um vício material. Portanto, este vício diz respeito à matéria do ato normativo.

XXVIII. Dito isso, cumpre salientar que a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de São Vicente informa o teor do v. Acórdão exarado na ADIN 2101193-63.2019.8.26.0000:

> As atribuições funcionais legalmente descritas para elaboração de parecer jurídico são típicas da advocacia pública, que se sujeita à admissão pelo sistema de mérito e concurso público- inteligência dos artigos 98 a 100 da constituição paulista. Isso porque, sendo o

desempenho da advocacia pública atividade de caráter técnico e permanente, inviável dispensar o recrutamento pelo sistema de mérito, de modo que as atividades de assessoramento e consultoria jurídica no âmbito do Poder Legislativo, traduzindo prerrogativa de índole constitucional exclusiva dos integrantes da advocacia pública, cujo ingresso na Administração se faz por concurso público.

Assim, informa-se que, em caso de descumprimento de decisão judicial, estão passíveis de serem perpetrados, para além de outros tipos penais:

Código Penal

Usurpação de função pública

Art. 328 - Usurpar o exercício de função pública: Pena - detenção, de três meses a dois anos, e multa. Parágrafo único - Se do fato o agente aufere vantagem: Pena - reclusão, de dois a cinco anos, e multa.

Desobediência

Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público: Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Outrossim, informa-se que, em caso de descumprimento de decisão judicial, estão passíveis de serem perpetradas, para além de outras infrações ímprobas:

Lei 8429. Improbidade Administrativa.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas

Deste modo, informa-se que, em caso de descumprimento de decisão judicial, estão passíveis de serem perpetradas, para além de outras infrações administrativas:

Lei 1.780 ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE

Art. 255. As cominações civis, penais e disciplinares poderão acumular-se, sendo umas e outras independentes entre si, bem assim as instâncias civil, penal e administrativa.

XXIX. Destaca-se, inclusive, a seguinte penalidade esculpida pela Lei 8.906/94: "Art. 7º-B Constitui crime violar direito ou prerrogativa de advogado previstos nos incisos II, III, IV e V do caput do art. 7º desta Lei: Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa".

XXX. Este Setor Jurídico também faz atentar ao art. 44 do Regimento Interno desta Casa de Leis (Res. nº 59/15), além do entendimento sumulado do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como o art. 21, inciso III e 16, I, da LRF.

XXXI. Esta Procuradoria Jurídica também destaca que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já concluiu, na Apelação n.º 1035057-45.2018.8.26.0224, que a reiteração em aprovar leis já consideradas inconstitucionais é motivo de condenação por improbidade administrativa.

XXXII. É importante salientar que, durante o processo legislativo, deve-se atentar para que não ocorra uma prática ilegal, segundo preceitua o STF na ADI 5127/DF: a inserção de dispositivos ou emendas não relacionados ao tema central de um projeto de lei, comprometendo a qualidade das leis, a transparência e a participação da sociedade. Tais dispositivos não passam por análises aprofundadas em razão da ausência de pertinência e temática, prejudicando a coerência do processo legislativo e tem sido denominado de contrabando legislativo.

XXXIII. Nesse diapasão, caso o projeto verse sobre abertura de créditos adicionais especiais, e haja sua autorização na LOA, alerta o corpo jurídico deste Poder Legislativo que deve-se atentar ao princípio da exclusividade do orçamento constante no art. 165, parágrafo 8.° da CF, assim como do disposto no art. 7.°, inciso I da Lei 4.320/64, haja vista que a exceção à regra lá contida se refere apenas aos créditos adicionais suplementares.

> **Art. 165**. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
>
> **Art. 7°** A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
> I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

XXXIV. Assim, o princípio da exclusividade tem o objetivo de limitar o conteúdo da Lei Orçamentária, impedindo que nela se inclua normas pertencentes a outros campos jurídicos, como forma de se tirar proveito de um processo legislativo mais rápido. Tais normas que

compunham a LOA no Brasil sem nenhuma pertinência com seu conteúdo eram denominadas "caudas orçamentárias" ou "orçamentos rabilongos".

XXXV. Esta Procuradoria Jurídica ressalta igualmente que, se o projeto resultar em aumento de despesa, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) em seu art. 16, inciso I e o STF na ADI 6357, apontam para a necessidade de apresentação do estudo de impacto. *In verbis*:

> **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 subsequentes;

XXXVI. Também é necessário apresentar o artigo 145, parágrafo único, da Lei Orgânica de São Vicente, que elenca as matérias exclusivas de Projetos de Decreto Legislativo:

> **Art. 145** - Projeto de Decreto-Legislativo é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara, de sua competência privativa e não sujeita à sanção do Prefeito, sendo promulgada pelo Presidente da Câmara.
> Parágrafo único – Constitui matéria de projeto de Decreto Legislativo:
> I - aprovação ou rejeição das contas do Prefeito;
> II - concessão de licença ao Prefeito e Vice-Prefeito;
> III - autorização ao Prefeito para ausentar-se do Município por mais de 15 (quinze) dias consecutivos;
> IV - concessão de títulos de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem a pessoas que reconhecidamente tenham prestado serviços ao município;
> V - cassação de mandato do Prefeito e Vice-Prefeito;
> VI - demais atos, de efeitos externos e que independam da sanção do Prefeito e como tais definidos em lei.

XXXVII. Além disso, conforme entende Garcia e Alves[1], aos princípios são conferidas a normatividade e imperatividade inerente a qualquer comando previsto na norma fundamental, assim explica:

> Especificamente em relação aos princípios regentes da atividade estatal, é importante lembrar que estão eles inseridos, em profusão, no texto constitucional. Este fato, longe de representar a mera constatação da força legitimante da Constituição, por ocupar ela o ápice da pirâmide normativa, torna cogente que aos princípios sejam conferidas a normatividade e a

---

1 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 44-45.

> imperatividade inerentes a todo e qualquer comando contido na norma fundamental. Negar essas características como inerentes aos princípios é o mesmo que negar a própria dignidade normativa da constituição, relegando a plano secundário sua rigidez e supremacia e fazendo com que a adequação ao texto constitucional seja vista sob um prisma meramente formal, mantendo em plano secundário a pauta de valores contemplada pelo constituinte.

XXXVIII. Importante também aludir que a Carta Política nacional, ao definir as competências legislativas próprias das unidades da Federação, como regra geral, adotou o princípio da predominância do interesse, segundo o qual a União tratará das matérias e questões de predominante interesse geral, ou seja, com abrangência nacional, enquanto os Estados são competentes para deliberar quando presente o predominante interesse regional, e, aos municípios foram destinados os temas de interesse local.

XXXIX. Ora, a anterioridade anual faz-se entendida pelo aguardo da incidência tributária ao exercício financeiro seguinte ao de sua publicação, pela lei que institua ou majore um tributo. Já anterioridade nonagesimal faz-se necessário a exigência de interstício de 90 dias entre a publicação da lei e sua incidência, para que se possa gerar obrigações tributárias. *In verbis*:

> **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> III - cobrar tributos:
> b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
>
> **Art. 195**. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
> § 6º As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, "b".

XL. Ainda sobre o Princípio da Anterioridade Tributária, assim versou o STF na ADI 5733 / AM, cujo relator era o Ministro Alexandre de Moraes:

> O Princípio da Anterioridade Tributária (art. 150, III, "b", da CF) positiva um dos mais tradicionais mecanismos de limitação ao poder de tributar. Como já tive oportunidade de observar em sede doutrinária: "O princípio da anterioridade tributária consagra que, em regra, nenhum tributo, seja da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou, tendo por finalidade evitar a surpresa do contribuinte em relação a uma nova cobrança ou um valor maior, não previsto em seu orçamento doméstico. [...] O princípio da anterioridade, por configurar uma das maiores garantias tributárias do cidadão em face do Estado/Fisco, foi

41
41/25

consagrado pelo Supremo Tribunal Federal como cláusula pétrea, nos termos do art. 60, § 4º, IV, que declarou ser inconstitucional emenda à Constituição que viole essa proteção individual do contribuinte. Assim, além de constituir um dos princípios constitucionais tributários, o princípio da anterioridade tem natureza jurídica de garantia individual, pois assegura a possibilidade de o contribuinte programar-se contra a ingerência estatal em sua propriedade, preservando-se, pois, a segurança jurídica (Direito Constitucional, 33ª edição, pág. 930).

XLI. Nesta direção, o corpo jurídico deste Poder Legislativo aponta que, se o projeto abordar indiretamente a temática de anistia, seu regramento deverá, pelo contrário, ser tratado por Lei Específica (art. 150, § 6.º):

> **Art. 150**. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
> (...)
> § 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.

XLII. Também alerta esta Procuradoria Jurídica que, segundo o art. 166, parágrafo 3.°, incisos II e III da Constituição Federal, nos casos de anulação de dotações orçamentárias, deve-se expressamente indicar quais se pretende anular, o que é condição essencial para o prosseguimento da propositura.

> **Art. 166.** Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.
> § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
> II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
> a) dotações para pessoal e seus encargos;
> b) serviço da dívida;
> c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
> III - sejam relacionadas:
> a) com a correção de erros ou omissões; ou
> b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

XLIII. Com relação ao tema em análise, este setor jurídico manifesta-se para que sejam observados, rigorosamente, os princípios e regras de direito administrativo elencados pelo artigo 37 e respectivos incisos, da Constituição Republicana:

> **Art. 37**. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. Grifos nossos.

XLIV. É necessário esclarecer também que se o projeto se enquadrar nos termos dos artigos 43, inciso II e art. 2.º, inciso XIII do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), haverá a necessidade de realização de audiências públicas, as quais seriam realizadas tanto na Prefeitura Municipal de São Vicente quanto na Câmara Municipal de São Vicente:

> **Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
>
> **Art. 43**. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:
> II – debates, audiências e consultas públicas;

XLV. Ora, neste sentido, o corpo jurídico desta Casa alerta que a eventual preferência ou discriminação de munícipes de São Vicente pode resultar na violação ao princípio da isonomia conforme posicionamento já adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo.

XLVI. O princípio da isonomia tem sido amplamente utilizado pelo Supremo Tribunal Federal como norteador das normas do ordenamento jurídico, senão vejamos na ADC 41/DF:

> Na formulação clássica do princípio da isonomia, os iguais deverão ser tratados igualmente e os desiguais, desigualmente, na medida de sua desigualdade. A impessoalidade, nessa mesma linha, exige que a Administração trate a todos sem discriminações de qualquer natureza. O que esses princípios vedam, portanto, são as desequiparações arbitrárias e injustificadas, que não tenham um fundamento racional e razoável e que não se destinem a promover um fim constitucionalmente legítimo.

XLVII. Ora, o Princípio da Igualdade é transversal em relação ao Princípio da Isonomia, este é subprincípio daquele, senão vejamos o que declara o Tribunal de Contas da União no TC 005.635/2010-1, citando doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> De mais a mais, tenha-se presente o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello: "(...) por via do princípio da igualdade, o que a ordem jurídica pretende é a impossibilidade de desequiparações fortuitas ou injustificadas" (apud Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in Direito Administrativo, 30 ed., Rio

de Janeiro: Forense, 2017, p. 754).

XLVIII. Neste sentido, na ADPF 779 MC-Ref/DF, a respeito do princípio da igualdade, o Supremo Tribunal Federal observou que:

> Nossa Constituição Republicana de 1988 reforçou a garantia universal do princípio da igualdade, assegurando que "homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações" (art. 5º, I), sendo a mulher titular de todos os direitos fundamentais de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da vida (art. 5º, caput), e de todos os demais garantidos pela Constituição, na mesma medida que o homem; além de prever que "a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais" (art. 5º, XLI); e que "O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações" (art. 226, §8º).

XLIX. Aliás, em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana mencionado na ADPF supracitada, em recente decisão, o STF também considerou, no RE 635.546 MG que:

> No contexto do respeito recíproco à dignidade, como dimensão intrínseca da vida em comunidade, deve-se registrar que o princípio da dignidade humana não vincula apenas os atos das autoridades públicas, mas, também, e principalmente, os indivíduos que convivem em comunidade. Importante aqui deixar expresso que o objetivo maior de tal concepção do princípio da dignidade humana é reconhecer garantias e estabelecer deveres decorrentes, com o intuito de viabilizar condições concretas de os seres humanos tornarem-se, serem e permanecerem pessoas. [...]Deve-se ter em mente que o Estado Social de Direito realiza a dignidade humana quando reconhece em tal princípio um direito a ter direitos, ou seja, quando transforma os cidadãos em sujeitos de suas ações, pressupondo a dignidade humana como uma referência ao outro, como uma ponte dogmática para o enquadramento intersubjetivo da dignidade de cada um.

L. Esta Procuradoria Jurídica também faz atenção para que, caso o projeto em questão versar sobre temática tributária, fazer-se necessária atenção aos princípios da "Anterioridade Tributária", que possuem como espécies: a anterioridade anual (art. 150, III, "b") e a anterioridade nonagesimal (art. 195, § 6.º).

LI. Esta procuradoria jurídica também observa que, em relação a temas concernentes ao orçamento municipal, faz-se necessário lei específica, tendo em vista interpretação dos artigos 52, inciso V e 186, *caput*, da LOM; art. 138, inciso V, do Regimento Interno e art. 166, *caput*, da Constituição Federal.

LII. Portanto, se faz necessário o cumprimento de todas as regras trazidas pelas normas ora citadas, assim como pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso porque a Administração

Pública deve pautar-se pelo cumprimento do Princípio da Legalidade, segundo o Tribunal de Contas da União no TC 036.642/2021-5:

> No entanto, a Administração deverá observar o princípio da legalidade. De fato, não se pode relegar ao oblívio a lição de Hely Lopes Meirelles: "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim" (in Direito Administrativo Brasileiro, 33ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 87-88).

LIII. Após análise, somos de parecer que impedimentos legais ou constitucionais à tramitação da matéria, desde que eventualmente apontados, e desde que não interfira na paridade de eventual pleito eleitoral, deverão respeitar os preceitos constantes na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Orgânica Municipal.

LIV. O presente projeto de lei está sujeito a duas discussões (art. 46, § 2.º da LOM) e necessita do voto favorável da maioria absoluta dos Senhores Vereadores para a sua aprovação. (art. 47, § 2.º da LOM).

LV. Ao Egrégio Plenário compete decidir quanto ao mérito da matéria.

Nelson Flávio Brito Bandeira
Procurador Jurídico

Roberto Chibiak Junior
Procurador Jurídico

A Comissão de Finanças e Orçamento, em reunião realizada hoje, e ciente dos esclarecimentos jurídicos ofertados, opinou pela aprovação da propositura.

SALA DOUTOR ALBERTO LOPES DOS SANTOS,

Em

EDINHO FERRUGEM

ADILSON DA FARMÁCIA **DIEGO BAGRE**

Pareceres Jurídicos/ PJ46-25