



Parecer Jurídico nº 288/2022
Projeto de Lei nº 93-E/2022-Executivo

Assunto: Projeto de Lei -Aumento de Despesa Futura – Legalidade e Constitucionalidade DESDE que os documentos previstos pela LRF venham aos autos – Necessidade de que tais documentos VENHAM aos autos **ANTES da inclusão** da proposta legislativa na **PAUTA da Comissão de ORÇAMENTO** .

I. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 93-E/22, de lavra do ínclito e digníssimo Prefeito Municipal Marcos Augusto Issa Henriques de Araújo "Guto Issa" e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º O inciso V do artigo 13 da Lei Municipal 3.391, de 16 de dezembro de 2009, passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 13.

(...)

V – apresentar no momento da inscrição comprovante de conclusão do ensino superior;"

Art. 2º O *caput* do artigo 27 da Lei Municipal 3.391, de 16 de dezembro de 2009, passa a vigor com a seguinte redação:

"Art. 27 Os membros do Conselho Tutelar receberão remuneração correspondente ao Nível XI do quadro de cargos de provimento efetivo da Prefeitura, sendo-lhes assegurados os seguintes direitos:

(...)

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O Projeto foi emendado pela ilustríssima Vereadora Cláudia Pedroso, a nova redação do art.27 veio assim ementada;

Art. 27 Os membros do Conselho Tutelar receberão remuneração correspondente ao Nível XI do quadro de cargos de provimento efetivo da Prefeitura, a partir de 10 (dez) de Janeiro de 2024 quando tomarão posse os novos membros a serem eleitos, sendo-lhes assegurados os seguintes direitos:

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Recebi os autos e observei que neles NÃO há qualquer estudo de impacto orçamentário.

Despachei então, junto à Dra.Fabiana Masson (advogada do Poder Executivo) em 30/08/2022 para que viessem aos autos os documentos que comprovassem o cumprimento dos arts.16 e 17 da LRF.

A Dra Fabiana se comprometeu a enviar o sobredito documento que, até a presente data, não veio aos autos.

Em encontro com ela na sessão das Comissões na data de hoje (01/09/2022) a fui informado que o Impacto Orçamentário **não seria enviado** porque, no entender do Poder Executivo, essa despesa FUTURA e CERTA somente poderia ter seu impacto comprovado junto ao orçamento do exercício funcional em que ela passar a vigor.

Todavia, e em face do conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, insisti na necessidade de que fosse enviado documento demonstrando que o aumento de despesa a ser gerada se adequará ao orçamento em que passar a vigor a despesa aqui criada.

Expliquei a douta Dra.Fabiana que o fato do termo inicial da Lei ser futuro não modifica o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado (porque bem ou mal a despesa aqui analisada vigorará nos exercícios de 2024 em diante e de forma progressiva).

Expus a ínclita jurista que vigendo na data de hoje ou daqui a 02(dois) anos o que se tem é uma constatação CONCRETA, notadamente, a de que a Lei nova AUMENTARÁ o gasto que hoje se tem com a remuneração dos Conselheiros Tutelares.

Explicitei que a noção de despesa continuada se faz a partir dos FATOS postos e não da DATA em que a norma jurídica entra em vigor.

Demonstrei-na, assim, que a FUTURA vigência da Lei não retira a obrigatoriedade do Processo Legislativo contar ao menos com a declaração de que haverá previsão orçamentária para cobrir tais NOVOS gastos.

A Dra Fabiana, então, se comprometeu na data de hoje a remeter este documento.

Assim, e na medida em que existe a PROMESSA de que tal documento será enviado ANTES da inclusão do presente projeto na PAUTA da Comissão de Orçamento, passo a opinar.



II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

A rigor, o devido processo legislativo é uma **garantia, do parlamentar e do cidadão** inscrita na cláusula do substantive *due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), porque envolve a correta e regular elaboração das leis.

Sublinhe-se que existe um verdadeiro Direito Fundamental ao **Devido Processo Legislativo** e que pode ser sintetizado no direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferências, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucional e convencionalmente determinados.

Vê-se então que o direito ao devido processo legislativo constitui um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não constituindo um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Tal direito, ao contrário, funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

E se o devido processo legislativo constitui-se numa cláusula constitucional, o processo legislativo enquanto modo de realizar a produção de normas jurídicas pode ser entendido como o conjunto de atos necessários a produção de uma norma jurídica em sentido amplo.

Mas, apenas para que não pare dúvida, para fins de conceituação de como é formado o ordenamento jurídico, adota-se aqui a premissa de Valério Mazzuoli¹, sintetizada na ideia de que normas que não sejam formal ou materialmente constitucionais podem ocupar na hierarquia normativa - entendida como a **pirâmide de Kelsen**² - a posição supralegal (situadas em nível inferior a da Constituição mas acima da lei).

¹ A Construção do conceito de normas supraleais consta da seguinte obra: **MAZZUOLI**, Valério de Oliveira. *O controle jurisdicional da convencionalidade das leis*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

² A explicação sobre a hierarquia entre as normas jurídicas e a "pirâmide de Kelsen" consta da seguinte obra: **DE MORAES**, Guilherme Braga Peña. *Direito constitucional: teoria da constituição*. Editora Lumen Juris, 2003.

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

E em nível inferior as normas supralegais encontram-se as Leis em sentido estrito que, por sua vez, tem em outro degrau inferior as normas infralegais.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, seja porque estando incluída pelas diversas normas CF no âmbito de abrangência dessa espécie normativa e porque se encontra abrangida naquelas instituídas pela Lei Orgânica como sujeita a tal espécie legislativa.

Na sequência, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a **reserva de lei complementar**, o que se afirma por 02 (dois) fundamentos jurídicos distintos.

O 1º(primeiro) fundamento se extrai a partir da interpretação do art.47 da CF que traz duas espécies de quórum: o de instalação e o de deliberação.

Veja-se, ademais, que **quórum** não se confunde com **maioria** porque enquanto o primeiro tem o significado ligado a exigência de que haja a presença mínima de parlamentares para a sessão ter início e poder deliberar eficazmente, o sentido atribuído a maioria liga-se a QUANTIDADE de votos proferidos, atendido o quórum exigido para a sessão.

A Constituição Federal fornece exemplos de espécies de **quórum qualificado** em função da maioria sendo que, a luz dos exemplos por ela fornecidos, a maioria qualificada é gênero que compreende **3(três) espécies**, notadamente; i) maioria absoluta, ii) maioria por 2/3(dois terços) e iii) maioria por 3/5(três quintos).

Assim, nos artigos 97, 60 e 51 da CF encontra-se o seguinte exemplo: maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Já a Emenda Constitucional necessita do voto de 3/5(três quintos) de cada Casa Legislativa para ser aprovada sendo, ainda, necessários os votos de 2/3(dois terços) dos parlamentares para que haja autorização para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta(artigo 69 da Constituição Federal).

Outrossim, como regra geral, tratando-se de lei ordinária, o quórum para a instalação da sessão será o da maioria absoluta, enquanto o quórum para a sua aprovação será o de maioria simples ou relativa.

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Pondero, também, que a Lei Complementar tem sua incidência caracterizada por 02(duas) distintas situações jurídicas.

A 1ª(primeira) delas, de viés FORMAL, já se expôs e se refere ao quórum necessário a sua aprovação.

Todavia, a 2ª(segunda) situação que a caracteriza liga-se as matérias que a ela o Constituinte sujeitou.

Vale dizer: Quando se estiver diante de qualquer das 2(duas) situações – Quórum de maioria ABSOLUTA ou em face das MATÉRIAS explicitamente discriminadas pelo Constituinte - a natureza do ato normativo que deverá reger tais situações amoldar-se-á a Lei Complementar.

Lembre-se que obrigatoriedade de legislar dada matéria sob o formato de lei complementar decorre de **juízo de ponderação específico** realizado pelo texto constitucional, fruto do **sopesamento** entre o princípio **democrático**, de um lado, e a **previsibilidade e confiabilidade** necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro a necessidade de se mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias.

Entretanto, e quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar **restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo** desenhado pela Constituição Federal.

Logo, com lastro nos fundamentos anteriores, não se olvida que a matéria situa-se no âmbito de incidência da Lei Complementar enquanto espécie normativa hábil a introjetar a norma aqui proposta no ordenamento jurídico.

Quanto a **iniciativa**, tem-se que inexistente vício porque seu conteúdo não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que não visualizo qualquer vício de iniciativa no projeto de lei aqui avaliado.

Pondero ainda, que as regras de iniciativa reservada para a deflagração do processo legislativo constituem uma **projeção específica** do princípio da separação dos Poderes, e por isso de observância obrigatória por todos os atores políticos.

Consigno, também, que as regras de iniciativa reservada estão entre as disposições que mais singularizam a identidade institucional da Federação brasileira,



exatamente porque demarcam e delimitam, de forma incisiva, o terreno de competências privativas assinaladas a cada uma das instâncias políticas do país.

Aliás, o fundamento mais claro dessa disposição cinge-se aos arts. 25 da Constituição Federal e art. 11 de seu ADCT.

Apenas para aprofundar mais a análise aqui formalizada, deve-se lembrar que o ponto fundamental das regras sobre a reserva de iniciativa está em **resguardar a seu titular** a decisão de propor **direito novo** em matéria confiada a sua **especial atenção**, ou a seu interesse preponderante.

Firmadas tais premissas, tenho que a iniciativa legislativa de projetos de lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é do Poder Executivo Municipal (art. 165, *caput*, da Constituição Federal).

II.2 – DO MÉRITO

Início a análise aqui formulada explicando que a proposta trará como consequência a necessária prática de atos que geram despesa pública, porque os cofres públicos passarão a ter de suportar os custos inerentes a manutenção dessa ação estatal donde, então, se exige a necessária Lei Complementar para a aprovação da minuta de projeto de lei.

Saliento que as JUSTIFICATIVAS para o aumento de despesa INSTRUEM a proposta legislativa.

Não se esqueça que devem ser obedecidos os comandos do art. 167 I da CF, *verbis*:

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

Nesse particular, devem ainda ser cumpridos os comandos do art. 16 da LRF, *litteram*:

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

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

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.

Por fim, não se pode esquecer que a despesa a ser ocasionada por esse ato administrativo 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.

Esse esclarecimento é fundamental porque como o projeto de lei vem instruído com a estimativa de impacto orçamentário que demonstra que existe fonte de custeio e de manutenção da despesa no presente exercício e nos 02(dois) exercícios subsequentes.

Sublinho que a minuta aqui estudada ***não conta com dotação orçamentária*** específica porque aqui cria-se verdadeira DESPESA OBRIGATÓRIA de Caráter CONTINUADO sujeita a TERMO, vale dizer, ***espaço de tempo delimitado no FUTURO***.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das Leis Complementares, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno **duplo de votação** com o quórum para aprovação de **maioria absoluta**.



Sublinho que a minuta apresentada **NÃO aponta** a existência de recursos disponíveis e NEM conta com DECLARAÇÃO de quem de direito de que tais gastos serão cobertos pelos recursos orçamentários do ano de INÍCIO da tramitação da Lei.

Todavia, e acreditando na PROMESSA formulada pela Dra.Fabiana, entendo que PODERÁ haver a tramitação da proposta CASO o Executivo AFIRME peremptoriamente que esse aumento CABERÁ, e se ADEQUARÁ no orçamento em que a lei passar a vigorar.

Igualmente, deverá esse documento expor que essa despesa TAMBÉM se adequará aos 02 (dois) exercícios SUBSEQUENTES.

Além disso, a exposição justificativa foi devidamente realizada na Mensagem do Poder Executivo não havendo, assim, qualquer vício formal na minuta apresentada.

Observo, ainda, que a Procuradoria Legislativa desta Casa de Leis não tem como aferir com certeza se há disponibilidade financeira atual, pois, inúmeras são as leis aprovadas que autorizam Subvenções Sociais durante o ano, sendo que a autorização não significa que os mesmos realmente foram concedidos.

Rememoro, também, que no julgamento da ADIN 3599 o STF já fixou as consequências para a hipótese de não haver (no momento da liberação dos recursos) a dotação (ou o dinheiro em caixa) para a satisfação da subvenção aqui autorizada, *litteris*:

(...)7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.(STF – Plenário - ADI 3599, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007)

Do exposto, entendo que a propositura encontra-se, pois, totalmente regular sob o ponto de vista FORMAL de sorte que não enxergo qualquer óbice ao seu regular prosseguimento interno no âmbito desta Casa de Leis.

III. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das **Leis Complementares**, porque sua matéria encontra-se situada no âmbito dos arts. 165 §8º, 166 Caput e §8º, 167 II, III, V, VII, §2º e 3º todos da CF., já que afeta a normas financeiras, mais exatamente a abertura de créditos adicionais suplementares,

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 | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

cuidando-se assim de DESPESA pública que, inexoravelmente, MODIFICARÁ a tanto a Lei Orçamentária Anual QUANTO a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Friso que, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu artigo 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em 02(dois) **turnos** de votação com o quórum para aprovação de *maioria absoluta* exatamente porque a proposta legislativa abre crédito adicional especial para fazer frente as despesas agora geradas, em consonância com as disposições dos arts.41 inciso II, 42 d 43 da Lei Federal 4320/64.

Saliento que *as matérias* constantes do projeto em foram propostas pelo **Executivo**, não havendo qualquer discussão sobre eventual vício de iniciativa.

Ponto que compete APENAS e tão somente ao Executivo deliberar, *por direito próprio*, quanto ao melhor momento para iniciar o debate legislativo sobre a Abertura de Créditos Orçamentários (Especiais ou Suplementares) posto que se as regras de reserva de iniciativa importam em uma **projeção específica** da **Separação de Poderes** onde resguarda-se a seu titular a prerrogativa de optar pelo MOMENTO em que o debate legislativo deve se iniciar.

Aliás, essa conclusão se da leitura e inteligência dos arts. 84, XXIII, 165 inciso III e §8º, 166 Caput e §8º, 167 II, III, V, VII, §2º e 3º e do art.25 inciso I do ADCT todos da CF.

Todavia, e **acreditando na PROMESSA formulada pela Dra.Fabiana Masson**, entendo que PODERÁ haver a tramitação da proposta CASO o Executivo AFIRME peremptoriamente que esse aumento CABERÁ, e se ADEQUARÁ no orçamento em que a lei passar a vigorar.

Igualmente, deverá esse documento expor que essa despesa TAMBÉM se adequará aos 02 (dois) exercícios SUBSEQUENTES.

Além disso, a exposição justificativa foi devidamente realizada na Mensagem do Poder Executivo não havendo, assim, qualquer vício formal na minuta apresentada.

Sublinho que ***APENAS com a vinda desses documentos orçamentários é que a presente proposta legislativa poderá ser INCLUÍDA na pauta da Comissão de Orçamento***, sob pena de inconstitucionalidade FORMAL da proposta e de burla ao regime jurídico que grava a tramitação INTERNA das propostas legislativas.

Acrescento que a matéria será apresentada perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo

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 | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM e art. 166, *caput*, e §1º, da Constituição Federal).

Por fim, lembro que há necessidade ainda de parecer da Comissão Permanente "Constituição, Justiça e Redação", pois esta se manifesta nos aspectos em todas as proposições que tramitarem pela Câmara (RI, art. 78, inciso I, alínea *a*).

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 01/09/2022.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque
Matrícula 392
OAB/SP 333.261