



PARECER JURÍDICO 324/2024

Parecer ao Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 81-,
que "Estende aos agentes políticos e detentores de
Mandato Legislativo *os direitos assegurados pelo
artigo 7º, VIII e XVII, da Constituição Federal*".

I. RELATÓRIO

Com o presente Projeto de Emenda a Lei Orgânica, pretende o Poder Legislativo fixar a instituição dos Agentes Políticos de São Roque.

Art. 1º Fica acrescido o § 4º ao artigo 135 da Lei Orgânica do Município de São Roque, que passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 135. ...

...

§ 4º Aplicam-se aos agentes políticos e detentores de mandato eletivo os direitos assegurados pelo artigo 7º, VIII e XVII, da Constituição Federal.

Art. 2º A percepção dos direitos constitucionais aos agentes políticos e detentores de mandato eletivo somente produzem efeitos na legislatura subsequente, em respeito ao princípio da anterioridade previsto no inciso VI do "caput" do art. 29 da Constituição Federal.

Art. 3º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a abrir crédito suplementar para cobrir as despesas necessárias para assunção das despesas decorrentes da presente emenda, respeitando os limites prudenciais de despesa com pessoal.

Art. 4º Esta emenda à Lei Orgânica entrará em vigor na data de sua promulgação.

É o necessário.



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'

II. FUNDAMENTAÇÃO

A mensagem ao projeto cita como fundamento para sua propositura o entendimento do STF acerca do tema 414 da Repercussão Geral, em que a Suprema Corte fixou a possibilidade dos agentes políticos terem direitos a décimo terceiro salário e férias.

Nessas linhas, a fixação desses direitos sendo feita em atenção à Regra da Legislatura, instituindo-se tais direitos no presente momento que irá vigorar a partir do ano de 2025 e nos anos subsequentes.

Dito de outro modo: A Câmara Municipal NÃO estaria, então, legislando em causa própria porque apenas os NOVOS mandatários receberão os NOVOS direitos agora fixados.

Entretanto, por dever de ofício, devem ser feitos 03 (três) apontamentos.

O 1º(primeiro) dá conta de que parcela do entendimento doutrinário e dos órgãos de controle sobre o tema, prende-se a uma leitura destes dispositivos constitucionais de forma CONJUNTA com o artigo 21 inciso II da L.R.F. que assim dispõe, verbis;

Art. 21. É nulo de pleno direito: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no [inciso XIII do caput do art. 37](#) e no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#); e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

Pondere-se, outrossim, que essa é a posição do TCE/ES que aqui é colacionada por dever de ofício, litteris:

CONTROLE EXTERNO – CONSULTA – PREFEITURA DO
MUNICÍPIO DE SANTA LEOPOLDINA – CONHECIMENTO – A



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'

EXPEDIÇÃO DE ATO DO QUAL RESULTE AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL, NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FIM DO MANDATO E DURANTE A VIGÊNCIA DO PROGRAMA DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 ATÉ 31.12.2021, VIOLA, RESPECTIVAMENTE, O ART. 21, INCISO II, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O ART. 8º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020.

1. A expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual de correção monetária acumulado em período anterior, publicada nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao término do mandato, mesmo que preveja parcelas a serem posteriormente implementadas, viola a vedação legal contida no inciso II do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com redação dada pela Lei Complementar 173/2020, constante da redação original do seu parágrafo único, atualmente revogado, é nulo de pleno direito e P constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-G do Código Penal;

2. Além disso, durante a vigência do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 instituído pela Lei Complementar 173/2020 até 31.12.2021, a expedição de ato concessivo de revisão geral anual ou de recomposição remuneratória a agentes públicos, a qualquer título, ainda que dentro do percentual da correção monetária acumulado em período anterior, viola a vedação legal contida no inciso I do art. 8º da Lei Complementar 173/2020, é nulo de pleno direito e constitui crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 359-D do Código Penal

3. Mesmo fora dos períodos de vedação, anteriormente indicados, a expedição de ato constitutivo de direito do qual resulte aumento de despesa com pessoal deve observar, em todo e qualquer caso, sob pena de nulidade absoluta, o disposto nos artigos 16 e 17, da Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 37, XIII e art. 169, §1º, da Constituição Federal e o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, em observância aos incisos e parágrafos do art. 21, da LRF. (TCE/ES - PARECER EM CONSULTA 00003/2021-8 – PLENÁRIO - Processo: 04627/2020-4

Ao julgar Recurso Especial nº 1.170.241/MS, o STJ concluiu que a LRF é

“expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com



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'

pessoal", asseverando que "pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio 'só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei'" e que "Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da LRF, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão"

Portanto, vale lembrar que tal posição jurídica é respeitável e vem sendo adotada por algumas instituições notáveis, como o STJ e o próprio TCE/ES não se tratando, contudo, de posição ABSOLUTA já que o TCE/SP tem posicionamento diverso, optando a Corte de Contas Paulista pela legalidade dessa instituição nos 180 dias FINAIS do Mandato.

Assim, alerta-se ao Parlamento acerca da POSSIBILIDADE dos valores a serem fixados serem glosados ao argumento de que eles violariam as disposições do artigo 21 inciso II da LRF e que PODE configurar OUTROS ilícitos, a exemplo do art. 359 letra G do Código Penal.

Portanto, compete aos nobres edis AVALIAR o risco jurídico e econômico a ser assumido CASO se opte por votar a NOVA fixação dos referidos subsídios na data presente.

Por fim, e porque se trata-se de proposta que irá acarretar aumento de despesa, alerta-se ainda ao Parlamento acerca da NECESSIDADE imperiosa de que sejam juntados os documentos fixados no artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim preconiza:

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;

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:



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 - 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.

Igualmente, 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.

Outrossim, e como o Parecerista não é o dono da verdade e tampouco a ÚNICA voz sobre o tema, entende-se que o risco aqui analisado deve ter sua assunção avaliada e AQUILATADA pelos Vereadores.

O 2ª(segundo) apontamento decorre do fato da Emenda a Lei Orgânica estar sendo proposta pelos Vereadores mas conter capítulo relativo á Autorização para o Poder Executivo abrir Crédito Suplementar.

Com efeito, é de se consignar que a iniciativa legislativa de Projetos de Lei que versem sobre a abertura de créditos adicionais é do Poder Executivo Municipal, vez que tal operação implica alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro



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'

em curso e serão apresentadas perante a Comissão Permanente de "Orçamento, Finanças e Contabilidade", que emitirá parecer, apreciado, após, pelo Plenário na forma regimental (art. 326, §1º, LOM).

Nesse sentido, aliás, é o artigo 165 da C.F.R.B., litteram;

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

Nota-se, no ponto, que é inconstitucional a abertura de qualquer espécie de crédito por iniciativa legislativa que tenha origem no Parlamento por ser este o entendimento pacificado tanto no STF quanto nos demais tribunais pátrios.

Por último, o 3ª(terceiro) apontamento situa-se na falta de instituição de lei específica sobre o tema que discipline os requisitos a serem cumpridos pelos vereadores para terem direito as franquias constitucionais agora instituídas.

Com efeito, a C.F.R.B. assegura aos nobres edis a POSSIBILIDADE de terem direito a receber tais valores SE e QUANDO preencherem os requisitos legais para tanto não sendo, a propósito, a fruição desses direitos um mero corolário de sua previsão genérica a cargo da Lei Orgânica.

Assim, a Lei Específica sobre o tema é que fixará os parâmetros a serem seguidos para que, então, tais direitos de índole constitucional possa ser alcançados na exata medida em que tais direitos (e sua fruição) constituem-se como normas de Eficácia Limitada.

Tanto por isso, aliás, o STF exigiu (e vem exigindo) a edição de Lei Específica sobre o tema, conforme se constata do voto do Ministro Dias Toffoli explicitado no ARE 1429026 / SP.

A mesma posição também foi adotada pelo Ministro Nunes Marques no RE 1.457.846 SÃO PAULO.

Na mesma quadra o TJ/SP já possui precedente nesse mesmíssimo sentido no âmbito do Processo Judicial, verbis

DEVOLUÇÃO DOS AUTOS PARA JUÍZO DE RETRATAÇÃO
Julgamento do Recurso Extraordinário nº 650.898/RS (Tema nº 484) pelo Supremo Tribunal Federal, que fixou como tese: "O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário" Pretensão de recebimento de férias, terço constitucional e décimo terceiro



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'

salário por vereador do Município de Itaí Agente político que tem direito às verbas desde que previstas em legislação local Ausência de legislação local no caso dos autos - Hipótese de adequação do julgado para manutenção da sentença Embargos de declaração acolhidos, com efeitos infringentes, para negar provimento ao recurso de apelação. (TJ/SP – 5ª Câmara de Direito Público - Processo 1000310-44.2021.8.26.0263 – Rel.Des.Maria Laura Tavares – Julgado em 07/06/2024)

Num 2º(Segundo) precedente deste ano o mesmo TJ/SP assim expôs, verbis;

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGENTE POLÍTICO.TERÇO DE FÉRIAS. Prefeito do Município de Patrocínio Paulista. Recebimento de terço constitucional férias. Inadmissibilidade. "O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário". Entendimento do c. STF, em repercussão geral(RE 650.898, Tema 484). Previsão, no art. 63 da Lei Orgânica do Município, somente de direito de férias remuneradas, mas não de terço de férias. Necessidade de previsão legal específica. EMBARGOS ACOLHIDOS EM PARTE, COM ALTERAÇÃO DO RESULTADO DO JULGAMENTO (TJ/SP – 6ª Câmara de Direito Público – Processo 1000974-71.2021.8.26.0426 – Rel. Des. Alves Braga Junior-Julgado em 31/10/2024)

Pelo exposto, acaso NÃO editada a Lei específica sobre o assunto, a Emenda a Lei Orgânica não poderá implementar tais direitos porque constituir-se-á em mera AUTORIZAÇÃO para a implementação de direitos que dependem de edição de Lei ESPECÍFICA sobre o tema.

III. DAS CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, e respeitadas eventuais posições jurídicas em contrário, entende-se que a proposta legislativa aqui contém 01 (uma) inconstitucionalidade, notadamente, a AUTORIZAÇÃO para abertura de Crédito (art.3º) já que tal tema é de iniciativa do Executivo, por se tratar de matéria financeira orçamentária (art.165 da C.F.R.B.) sendo tal artigo INCONSTITUCIONAL.

Por fim, tem-se que devem ser feitos os seguintes apontamentos ;

1)Muito embora igualmente se discorde, existe também posição dentro do MP/SP e do TCE/ES no sentido de que tal proposta deveria ter sido votada em até 180 (cento e oitenta) dias ANTES do encerramento do Mandato, em atenção ao artigo 21 inciso II da L.R.F. de sorte que para esta Corrente



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'

Doutrinária e jurisprudencial a votação da proposta fora desse período poderia ensinar a prática do tipo contido no artigo 359 G do Código Penal;

2)A AUTORIZAÇÃO para os agentes políticos fruírem destes direitos de índole constitucional por meio de Emenda a Lei Orgânica NÃO lhes confere automático direito à sua percepção porque é necessária a edição de Lei Específica contendo os parâmetros que devem ser seguidos para que então tais direitos sejam conquistados pelos nobres edis, por se tratarem as disposições constitucionais instituidoras destes direitos de normas constitucionais de Eficácia LIMITADA, consoante posicionamento do STF no âmbito do ARE 1429026 / SP e do RE 1.457.846 e pelo TJ/SP no âmbito dos Processos 1000974-71.2021.8.26.0426 e 1000310-44.2021.8.26.0263 .

Por fim, e porque o Parecerista não é o dono da verdade e tampouco a ÚNICA voz sobre o tema, entende-se que o risco aqui analisado deve ter sua assunção avaliada e AQUILATADA pelos Vereadores no âmbito do procedimento legislativo próprio para a edição de Emendas a Lei Orgânica (duas votações com intervalo mínimo de dez dias) devendo o presente expediente ser remetido às comissões de Justiça e de Orçamento.

É o parecer,s.m.j

São Roque, 05 de Dezembro de 2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Matrícula 392-1

OAB/SP 333.261