



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO Nº 1 DE 14 DE NOVEMBRO DE 2024, DE AUTORIA DA MESA DIRETORA, QUE ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU.



Trata-se de análise da proposta de emenda à Lei Orgânica do Município de Botucatu (LOMB), que visa alterar dispositivos do texto vigente, adequando-os a entendimentos consolidados do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e às normas administrativas já implementadas no Regimento Interno da Câmara Municipal.

Consta da justificativa o seguinte:

“A Lei Orgânica do Município é por excelência o instrumento que estabelece as normas básicas de funcionamento, organização e competências do poder público municipal. Ela é equivalente, em nível municipal, à Constituição Federal em nível nacional, sendo a norma mais importante do município, servindo como base para toda a legislação municipal. Sendo a LOMB um instrumento fundamental para nortear também o rito dentro da Câmara, no que se refere à atuação parlamentar, com o passar do tempo ela necessita ser atualizada.

A alteração do Inciso XII do Artigo 14 visa retirar do Legislativo uma competência caracterizada como ato de gestão, ou seja, uma atividade administrativa de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF).

As alterações que dizem respeito a fixação dos subsídios dos vereadores por meio de resolução é uma determinação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) fundamentando-se na mudança de jurisprudência ocorrida nos últimos anos.

Por essa razão, apresentamos aos nobres vereadores esta proposta de alteração da Lei Orgânica do Município, que deverá ser analisada e apreciada pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu..”

A exclusão do inciso XII do artigo 14 da Lei Orgânica do Município reflete uma necessária adequação às normas constitucionais, em especial ao princípio da separação de poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem entendimento consolidado de que a atribuição de competências administrativas, como atos de gestão, ao Legislativo configura violação a esse princípio, sendo tais atividades exclusivas do Executivo. A supressão dessa competência busca, portanto, alinhar o texto municipal à constituição, evitando conflitos de atribuições e assegurando a autonomia de cada poder, como se afere do entendimento jurisprudencial a seguir:



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONVÊNIOS: AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO POR ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO XXI DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ, QUE DIZ: "Compete, privativamente, à Assembléia legislativa: XXI - autorizar convênios a serem celebrados pelo Governo do Estado, com entidades de direito público ou privado e ratificar os que, por motivo de urgência e de relevante interesse público, forem efetivados sem essa autorização, desde que encaminhados à Assembléia Legislativa, nos noventa dias subsequentes à sua celebração". **1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a regra que subordina a celebração de acordos ou convênios firmados por órgãos do Poder Executivo à autorização prévia ou ratificação da Assembléia Legislativa, fere o princípio da independência e harmonia dos poderes (art. 2º, da C.F.). Precedentes.** 2. Ação Direta julgada procedente para a declaração de inconstitucionalidade do inciso XXI do art. 54 da Constituição do Estado do Paraná.

(ADI 342, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 06-02-2003, DJ 11-04-2003 PP-00025 EMENT VOL-02106-01 PP-00001)

Direta de Inconstitucionalidade nº 2134417-60.2017.8.26.0000

Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito do Município de Iguape e Presidente da Câmara Municipal de Iguape

Interessado: Procurador Geral do Estado de São Paulo

Comarca: São Paulo

Voto nº 48.198OE

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Orgânica do Município de Iguape – Incisos XIV e XVI do art. 9º – Competência da Câmara Municipal para autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios e para alterar e denominar próprios, vias e logradouros públicos. Autorização para celebrar convênios e consórcios - Inconstitucionalidade formal - Atos de gestão administrativa - Planejamento e organização do Município. Competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal - Vício de iniciativa - Violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da CE/89. Usurpação de competência legislativa da União - Ocorrência - Compete à União editar normas gerais sobre licitação - Afronta ao art. 22, XXVII, da CF/88. Autorização para denominar bens públicos - Inconstitucionalidade material - Competência legislativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo Inexistência de ato de gestão administrativa Violação ao princípio da separação de poderes - Ocorrência - Ao condicionar a atuação do Prefeito do Município à autorização da Câmara Municipal, o inciso XVI do art. 9º da Lei Orgânica exclui a competência de iniciativa de leis do Chefe do Poder Executivo, que é concorrente, tornando a exclusiva da Câmara de Vereadores - Violação ao art. 5º da CE/89. Inconstitucionalidade reconhecida - Ação procedente.”

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRAMANDAÍ. ARTIGOS 63, INCISO XIX E 64, INCISO XVI, DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS, CONSÓRCIOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELO PODER EXECUTIVO. PRÉVIA NECESSIDADE DE APROVAÇÃO POR PARTE DO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. 1. Lei orgânica do Município de Tramandai/RS. Artigos 63, inciso XIX e 64, inciso XVI. Dispositivos que exigem a autorização da Câmara Legislativa para o





Município poder celebrar convênios, consórcios e contratos com entidades públicas e/ou particulares e consórcios intermunicipais e estaduais; além de determinar que a esta compete, de forma exclusiva, autorizar a criação, através de convênios, de entidades intermunicipais para realização de obras e atividades ou serviços de interesse da comunidade.

2. A exigência de submissão à prévia aprovação do Poder Legislativo de acordos e convênios em geral celebrados pelo Chefe do Poder Executivo constitui ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes insculpido no artigo 10 da CE/1989.

3. Ato de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 82, inciso II e XXI da Constituição Estadual.

4. Ação julgada procedente. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

Quanto às alterações do artigo 19, é relevante destacar os seguintes pontos: a revogação da alínea "c" do inciso I e a atualização dos incisos VI e VII promovem uma necessária compatibilização entre a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal, já que tais dispositivos foram anteriormente ajustados no regimento. A inclusão da alínea "d" no inciso III, por sua vez, é de fundamental importância para reforçar a competência exclusiva do Legislativo na fixação subsídios dos vereadores, devendo ser realizada por meio de Resolução. Além disso, a alteração do artigo 26 também modifica o procedimento para a fixação dos subsídios dos vereadores por Resolução, e não mais por projeto de lei.

As alterações eliminam qualquer possibilidade de interferência do Executivo nesse processo, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) enviada a esta Casa de Leis, que destaca a autonomia administrativa e financeira do Poder Legislativo:

DESPACHOS DO CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO

D E S P A C H O 15/04/2024-PROCESSO: 00006010.989.24-2

ÓRGÃO: CAMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU (CNPJ 01.096.235/0001-91)

ASSUNTO: Contas de Câmara - Exercício de 2025

EXERCÍCIO: 2025 INSTRUÇÃO POR: UR-02 Trata-se de procedimento efetivado pela UR-02 (Evento 13.4), em atendimento ao disposto no item 4.7.3.3 da Ordem de Serviço SDG nº 01/2023, de 15/03/2023, deste Tribunal. No exame procedido sobre o ato fixatório dos subsídios do Presidente da Câmara e dos Vereadores do Legislativo Municipal de Botucatu, para a Legislatura 2025/2028, a Fiscalização constatou o atendimento aos limites impostos no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal. No entanto, a fixação ocorreu mediante a edição da Lei nº 6.511, de 12/09/23, a qual, sancionada pelo Chefe do Poder Executivo, não é o instrumento jurídico adequado para essa finalidade, já que referido ato deveria ser fixado por meio de Resolução, consoante decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.269.0/9-00 (2006), e orientação contida no Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais com as regras de último ano de mandato e da legislação eleitoral, confeccionado por este Tribunal. De igual modo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assim decidiu, conforme ementa in verbis:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



"DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: INEXISTÊNCIA. 1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo órgão especial do TJ/SP, por violação ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. A fixação de subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal. 3. Permaneceu inatacado, nas razões recursais, fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento." (RE 494.253-AgR, Rel. Min. Ellen Grace, julgamento em 22-02-2011, Segunda Turma, DJE de 15-03-2011)". Assim, considerando que qualquer alteração no ato fixatório deve ocorrer antes do pleito municipal, fica o Presidente da Câmara cientificado para que avalie a conveniência de efetuar a correção da matéria nos termos dispostos no artigo 29, VI, da Constituição Federal evitando, com isso, transtornos quando da apreciação de suas futuras contas anuais por esta Corte. Notícias sobre as providências adotadas deverão ser encaminhadas a este Relator, no prazo de 15 (quinze) dias úteis. Publique-se.



No que diz respeito ao § 4º do artigo 24, a previsão de licença remunerada de até 15 dias para vereadores, em casos devidamente justificados, como licença médica, gestante ou paternidade, está em conformidade com o regime jurídico aplicável. Considera-se o vínculo com a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e a distinção entre os períodos que devem ser cobertos pela Câmara Municipal e aqueles que passam a ser regidos pelas regras previdenciárias do INSS. Essa medida reconhece as peculiaridades do exercício parlamentar, ao mesmo tempo em que resguarda o equilíbrio financeiro e administrativo da Câmara.

Conforme se pode notar da disposição original do artigo 24, parágrafo 4º da Lei Orgânica, “*para fins de remuneração, considerar-se-á como em exercício o Vereador licenciado por até 30 (trinta) dias na mesma Sessão Legislativa, por doença devidamente comprovada*”

No entanto, os Tribunais de Contas vêm entendendo que eventuais afastamentos dos agentes políticos, por motivos médicos, deverão compatibilizar-se com as normas do respectivo regime previdenciário, não cabendo ao próprio órgão o pagamento de benefícios próprios da seguridade social, caso em que deveria pleitear o correlato auxílio-doença, em seu regime de previdência.

Desse modo o Vereador deve ser encaminhado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) após 15 dias de afastamento por motivos de saúde, para o recebimento de auxílio-doença, conforme se propõe no projeto em análise.



Asseveram as decisões de diversos Tribunais de Contas que mesmo que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença, conforme preceitua a Lei Orgânica de Botucatu, deverá ocorrer o encaminhamento do vereador para o INSS, após 15º dia de licença para tratamento de saúde, ainda que previsto na lei orgânica municipal e no regimento interno que nesse caso, para efeitos de remuneração, o vereador será considerado como se estivesse em exercício.

Toda essa argumentação tem fundamento não só legal, mas jurisprudencial com base no Manual do Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP), no Manual básico de remuneração dos agentes políticos do TCE-SP, na orientação do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em resposta à Consulta formulada em 2018, pelo então presidente da Câmara Municipal de Rebouças, bem como na cartilha do TCE-SC, citados sucessivamente:

Manual do Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP):

5.6. Licença do Vereador A licença-saúde do Edil, a partir do 16º dia, será bancada pelo respectivo regime previdenciário; não mais pelo orçamento legislativo.

Manual Básico de Remuneração dos Agentes Políticos 2016 - TCE-SP:

*5.2 Afastamento, licenças e recessos. **Eventuais afastamentos dos agentes políticos, por motivos médicos, deverão compatibilizar-se com as normas do respectivo regime previdenciário.** Neste sentido, não cabe ao próprio órgão o pagamento de benefícios próprios da seguridade social, como, por exemplo, subsídios – integrais ou não –, a agente político afastado por prazo em que deveria pleitear o correlato auxílio-doença, ou benefício assemelhado, em seu regime de previdência. Neste sentido já decidiu o e. Tribunal de Contas do Estado (TC-2015/026/10).*

Orientação do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) – setembro de 2019:

Agente político deve ser encaminhado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) após 15 dias de afastamento por motivos de saúde, para o recebimento de auxílio-doença, com exceção dos servidores públicos submetidos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Isso deve ocorrer mesmo que a legislação local garanta a



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



integralidade da remuneração em caso de licença, situação em que caberá ao órgão apenas suplementar a diferença dos valores, nos termos dos artigos 60, parágrafo 3º, e 63, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.213/91 (Lei da Previdência Social).

Essa é a orientação do Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), em resposta à Consulta formulada em 2018, pelo então presidente da Câmara Municipal de Rebouças, Alessandro Luis Mazur, na qual questionou se seria lícito o encaminhamento de vereador para o INSS, após 15º dia de licença para tratamento de saúde, mesmo que a lei orgânica municipal e o regimento interno do órgão afirmem que nesse caso, para efeitos de remuneração, o vereador será considerado como se estivesse em exercício.

*A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) do TCE-PR considerou que, na situação questionada, o **vereador deve ser encaminhado ao INSS após o 15º de licença para tratamento de saúde; e que lei orgânica e regimento interno não podem afastar a aplicação do benefício previdenciário.***

*A unidade técnica destacou que apenas os servidores estatutários estão vinculados ao RPPS, enquanto os demais estão vinculados ao RGPS; e, portanto, apenas o titular de cargo eletivo que for servidor público efetivo estará vinculado ao RPPS. A CGM ressaltou, ainda, que cabe à Previdência Social, de ofício, processar o auxílio-doença, após 15 dias de afastamento; e que **em matéria previdenciária, o município deve legislar de forma suplementar à norma federal.***

O Ministério Público de Contas (MPC-PR) concordou com o posicionamento da unidade técnica.

Decisão

O relator do processo, conselheiro Artagão de Mattos Leão, lembrou que aos agentes políticos, inclusive os vereadores, aplica-se o RGPS obrigatoriamente, exceto nos casos de exercício de cargo eletivo por servidor público; e que se equiparam a empresa, para os fins previdenciários, os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Assim, Artagão concluiu que, com exceção do servidor submetido ao RPPS, será devido ao agente político o auxílio-doença a partir do 16º dia do afastamento, por meio de encaminhamento ao INSS.

Finalmente, o conselheiro afirmou que a eventual previsão na legislação local de que o vereador receberia integralmente sua remuneração afastaria as





disposições da norma federal, em razão da competência concorrente dos entes para legislar sobre a matéria. Ele ressaltou que nesse caso o município, que pode apenas legislar de forma suplementar, deveria complementar os valores pagos pelo INSS a título de auxílio-doença.



CARTILHA TCE-SC

1. Como segurado obrigatório do Regime Geral da Previdência Social, o Vereador licenciado por motivo de doença deve pleitear o correspondente auxílio junto ao INSS, cabendo à Câmara o pagamento do valor correspondente aos primeiros quinze dias de Licença para Tratamento de Saúde, consoante art. 60, § 3º, da Lei no 8.213/1991. Após o décimo sexto dia, receberá o auxílio-doença do Regime Geral da Previdência Social, no valor correspondente a 91% (noventa e um por cento) do Salário-Benefício. 2. Havendo autorização na Lei Orgânica Municipal, a diferença entre o valor do Auxílio-Doença e a importância correspondente ao subsídio do Vereador poderá ser complementada pela Câmara Municipal, como dispõe o parágrafo único do art. 63 da Lei no 8.213/1991, pois a Câmara Municipal está equiparada à empresa privada, por força do inciso I do art. 14 daquele diploma legal (CON 03/06631806 – Rel. Cons. Moacir Bertoli – Decisão n.º 4193/2003. D.O 11/03/2004)

Em termos de competência legislativa sobre previdência social, é necessário dividi-la entre o RGPS e o RPPS. No caso em exame de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a competência legislativa da União é privativa, seja em razão do caráter nacional de abrangência do Regime Geral (não há espaço para regulamentação local), seja pelo fato de a União deter competência exclusiva legislativa para estabelecer normas gerais de Direito Previdenciário, nos termos do art. 24, inciso XII e § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim, mesmo que a legislação local garanta a integralidade da remuneração em caso de licença até 30 dias, conforme preceitua atualmente a Lei Orgânica de Botucatu, não pode ser afastada a aplicação do regime previdenciário, afinal os Vereadores estão vinculados obrigatoriamente ao RGPS, e em matéria previdenciária, o município deve legislar de forma suplementar à norma federal.

No que concerne aos seus aspectos formais, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica é de iniciativa comum ou concorrente, uma vez que não versa sobre matéria constante do rol do parágrafo único do artigo 32 da Lei Orgânica do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Portanto, não há qualquer vício de natureza formal ou material a impedir a regular tramitação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal, a qual pretende alterar dispositivos da Lei Orgânica do Município para adequá-los a entendimentos jurisprudenciais e administrativos, incluindo a previsão de fixação dos subsídios dos vereadores por resolução, em consonância com as orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), além de outras atualizações necessárias para harmonizar o texto com o Regimento Interno e com normas constitucionais aplicáveis.



O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria qualificada** conforme estabelece o artigo 40, III, “c” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, a Proposta de Emenda à Lei Orgânica, para ser aprovada, deverá contar com votos favoráveis de dois terços dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 3º do RI).

A proposta de Emenda à Lei Orgânica deve ser submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício mínimo de 10 dias e será aprovado quando, em ambos, obtiverem a maioria qualificada, conforme se extrai do artigo 240 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis.

Constata-se, outrossim, que não há afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

O projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Portanto, quanto à forma, a proposta de Emenda à Lei Orgânica não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 27 de novembro de 2024.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo
OAB/SP 253.716



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=Z789S3KWSRF55917>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: Z789-S3KW-SRF5-5917

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Z789-S3KW-SRF5-5917 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>