

**PARECER PRÉVIO Nº 37/2026**

**REF.: PROCESSO Nº 4372/2026**

**PROJETO DE DECRETO-LEGISLATIVO Nº 14/2026**

**INTERESSADO: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**AUTOR DO PROJETO: VEREADOR DR. FÁBIO LOPES**

**ASSUNTO:** Projeto de Decreto-Legislativo nº 14/2026, que altera o Decreto-Legislativo nº 7/2020, que instituiu na Câmara Municipal de Santo André a Medalha João Ramalho.

À

Comissão de Justiça e Redação,

Trata-se do Projeto de Decreto-Legislativo nº 14/2026, de autoria do nobre Vereador Dr. Fábio Lopes, protocolizado nesta Casa no dia 09 de junho de 2026, que altera o Decreto-Legislativo nº 7, de 7 de dezembro de 2020, que instituiu na Câmara Municipal de Santo André a Medalha João Ramalho, em seus respectivos graus "*Ministri Gradus*" e "*Legatum Gradus*".

**Sobre a questão da outorga, pela Câmara Municipal de Santo André, aos agraciados com honrarias ou homenagens, de medalhas de padrão diverso daquele definido pelo Manual de Comunicação Visual da Câmara Municipal de Santo André, aprovado pelo Ato nº 12, de 2019,** da Mesa Diretora desta Casa, como é o caso da Medalha João Ramalho, instituída pelo Decreto-Legislativo nº 7, de 2020, **já tivemos oportunidade nos manifestar contrariamente a tal concessão,** em respeito ao disposto no artigo 70, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Santo André.



Como se sabe, o art. 70, § 1º, da LOM, permite a utilização tão-somente do símbolo do Município, representado pelo brasão oficial, na publicidade dos atos da Administração, vedada a utilização de quaisquer outros símbolos ou imagens.

Em 2019, a Mesa desta Câmara Municipal editou o Ato nº 12, de 25 de setembro daquele ano, por meio do qual aprovou o “Manual de Comunicação Visual – Guia de Aplicação da Marca” da Câmara Municipal de Santo André, que instituiu as Marcas da Câmara Municipal de Santo André e da TV Câmara Santo André, do qual foi dado conhecimento aos Vereadores. À pág. 83 do referido Manual, constam os modelos de medalhas a serem outorgadas aos homenageados pelo Legislativo.

No caso da Medalha João Ramalho, registre-se o fato de não constar na referida medalha sequer a inscrição com o nome da CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ, o que contraria frontalmente o disposto no artigo 1º do Ato nº 12, de 2019, já mencionado.

No entanto, em que pese tudo isso, o Decreto-Legislativo nº 7, de 2020, encontra-se em vigor, sem nenhuma contestação, ao que se sabe. Não cabe, portanto, neste momento, qualquer manifestação acerca de sua legalidade/constitucionalidade, uma vez que tendo o mencionado Decreto-Legislativo sido aprovado por esta Casa e ingressado no ordenamento jurídico, ele goza do princípio da presunção de legalidade.

Diante de tal princípio, deve-se dar cumprimento à norma legal em vigor, pois enquanto não houver manifestação judicial sobre a ilegalidade e/ou inconstitucionalidade da norma jurídica, esta é vigente, produzindo efeitos no mundo jurídico.



Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup> leciona que **“as leis e atos inconstitucionais podem deixar de ser cumpridos pelas autoridades responsáveis por sua execução (não por agentes subalternos, nem por particulares) que assim os considerem, devendo, em tal caso, ajuizar a ação ou solicitar o seu ajuizamento.** Essa conduta administrativa já está reconhecida e validada pelos nossos tribunais”.

Feitas tais considerações, passamos ao exame jurídico da presente Projeto de Decreto-Legislativo nº 14/2026.

É a seguinte a justificativa que acompanha a propositura (fls. 4):

“O presente Projeto de Decreto Legislativo tem por objetivo promover o aperfeiçoamento do Decreto-Legislativo nº 7, de 7 de dezembro de 2020, que instituiu a Medalha João Ramalho, importante honraria concedida pela Câmara Municipal de Santo André em reconhecimento às pessoas e instituições que tenham prestado relevantes serviços à cidade.

A proposta busca conferir maior clareza aos critérios de concessão da medalha, estabelecer procedimentos mais objetivos para sua outorga e adequar sua regulamentação às necessidades atuais do Poder Legislativo, fortalecendo o caráter institucional e o prestígio da homenagem. As alterações também visam proporcionar maior segurança jurídica, transparência e uniformidade na aplicação da norma.

Adicionalmente, o projeto atualiza a disciplina relativa às despesas decorrente da concessão da honraria, prevendo que sejam custeadas por dotações orçamentárias próprias

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 28ª ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 689.



da Câmara Municipal, solução compatível com a natureza institucional da Medalha João Ramalho e adotada por outras Casas Legislativas da região, a exemplo da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, que mantém honrarias de caráter semelhante custeadas por recursos do próprio Poder Legislativo.

Dessa forma, a presente iniciativa contribui para o aprimoramento da legislação vigente, preservando a relevância da Medalha João Ramalho como instrumento de reconhecimento público àqueles que efetivamente contribuem para o desenvolvimento de Santo André.”

Quanto às alterações consubstanciadas nos artigos 2º e 4º do Decreto-Legislativo nº 7, de 2020, nada temos a considerar.

Já quanto às alterações em relação ao artigo 8º do Decreto-Legislativo nº 7, de 2020, isto é, a pretensão de que a Câmara Municipal de Santo André passe a custear as despesas decorrentes da concessão da(s) medalha(s), é preciso ponderar alguns fatores de ordem jurídico-legal e também de ordem financeiro-orçamentária:

Como se trata da concessão não somente da homenagem em si, mas também da entrega de medalha(s) e diploma(s), cumprе informar que, por diversas vezes, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo considerou como impróprias tais despesas realizadas com dispêndio de dinheiro público.

Ao que parece, o apontamento do TCESP não decorre da homenagem propriamente dita, já que esta é autorizada pela Lei Orgânica do Município, mas sim dos gastos efetuados com medalhas, placas de prata, troféus, coquetéis, para a entrega dessas homenagens, já que realizados com dinheiro público.



Embora não haja uma definição exata do que sejam despesas impróprias, existe um consenso de que são todas aquelas que não atendem ao interesse público.

Segundo a orientação contida no **Manual Básico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, “as despesas impróprias ressentem-se de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudesse, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços”.

Para melhor elucidar a questão, que é das mais polêmicas, transcrevemos trecho de parecer da lavra dos eminentes juristas Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola, de dezembro de 2010, intitulado “**Despesas Impróprias para Municípios**”:

“Se a palavra *homenagem* deve ser extirpada com vigor do receituário das despesas públicas, então fica fácil compreender que também brindes o sejam em definitivo, e aí a restrição se aplica indiferentemente aos dois Poderes municipais.

Dinheiro público, fácil é ver, não se presta a brindar generalizadamente contingentes da população, porque isso constitui futilidade injustificável com algo cada vez mais escasso e necessário, o dinheiro público.

Não se quer referir aqui a premiação em concursos, certames ou competições de interesse público, mesmo que em dinheiro, porque esses eventos visam atender necessidade bem delimitada do poder público na sua função finalística de servir a população.

Uma medalha ou condecoração, uma honraria de outra natureza, um brinde qualquer a quem tenha vencido competição, ou prestado relevante serviço à comunidade,



evidentemente não constitui esbanjamento de verba, nem desvio de finalidade, nem improbidade administrativa alguma sob nenhum ponto de vista, mas tão-só o reconhecimento oficial do mérito publicístico de alguém, a merecer devida premiação, na forma de regra adrede estabelecida.”

Segundo se depreende da referida orientação, o ideal é que sejam estabelecidos critérios objetivos para a concessão da(s) medalha(s), bem como estabelecida previamente a quantidade (restrita) de homenageados, de modo a que as despesas decorrentes das homenagens não venham a ser eventualmente consideradas como gastos excessivos, com possível desrespeito aos princípios da economicidade e da razoabilidade.

Em que pese referido trabalho doutrinário, a matéria não é pacífica entre os próprios Conselheiros integrantes da Corte Paulista de Contas. Em decisões mais antigas, chegou-se mesmo a determinar ao ordenador da despesa a restituição de tais despesas aos cofres públicos. Já em decisões mais recentes, alguns julgadores do TCESP consideram desnecessária tal restituição, apenas recomendando aos Legislativos que realizem **tais dispêndios sempre com parcimônia, em respeito aos princípios da economicidade e razoabilidade**, de observância obrigatória para a Administração Pública.

No caso presente, é preciso cautela, pois, em que pese a justificativa que acompanha o PDL 14/2026, ora em exame, enfatizar o fortalecimento do caráter institucional do Poder Legislativo, mencionando, ainda, a natureza institucional da Medalha João Ramalho, não consta do modelo da Medalha, como já observado, sequer a inscrição com o nome da Câmara Municipal de Santo André, contrariando o Manual de Comunicação Visual desta Edilidade, já citado.



Houvemos por bem abordar a questão da parcimônia que deve ser observada na quantidade de medalhas – e das despesas delas decorrentes – diante da previsão contida no artigo 3º do PDL 14/2026, que pretende alterar o artigo 8º, bem como lhe acrescentar um §1º, que estabelece “o limite de concessão de 01 medalha João Ramalho por vereador ao mês” – **o que significa que poderão ser concedidas 324 Medalhas João Ramalho em um único exercício** –, e um § 2º, que exclui do cômputo desse limite as medalhas concedidas vinculadas a outras premiações aprovadas pelo Legislativo Andreense, o que, sem dúvida, eleva sobremaneira esse número e, em consequência, as despesas a serem suportadas pelo erário.

Diante do elevado número de medalhas que poderão vir a ser concedidas pela Câmara Municipal em cada exercício, caso aprovado o PDL ora em exame, é preciso ainda alertar para o seguinte:

**A Lei Complementar nº 101, publicada em 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exige**, no art. 17, que os atos (incluídas as leis) que criem ou aumentem despesa de caráter continuado sejam instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16, qual seja a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.**

**No entanto, tal exigência, como se vê, não restou cumprida, já que o projeto não se fez acompanhar dessa estimativa.**

É preciso dizer, ainda, que também **não acompanha o projeto a necessária declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**



A apresentação de estimativa de custos junto à proposição legislativa é também exigida pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

“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.”

Assim, a priori, por ferir as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ 2000), **consideramos o PDL 14/2026 ilegal**, e, por consequência, **também inconstitucional**, por desrespeito ao princípio da legalidade previsto no art. 37 da Constituição da República.

Isso porque, como já explicado, uma vez que o ordenamento jurídico indica que haverá novas despesas, via de regra é necessária a realização de um estudo do impacto orçamentário-financeiro, devendo haver, ainda, a declaração de conformidade do ordenador da despesa, conforme determinam os artigos 16, incisos I e II, da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 113 do ADCT.

No entanto, essa regra é excepcionada pelo § 3º do mesmo art. 16 da LRF, segundo o qual “estão dispensadas das formalidades do ‘caput’ as despesas consideradas irrelevantes, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias”.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2027 – Lei Municipal nº 10.983, de 02 de julho de 2026, aprovada por esta Casa, no seu artigo 26, consideram-se despesas ‘irrelevantes’ para esse fim, aquelas que não ultrapassarem os limites



previstos nos incisos I e II do artigo 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Dessa forma, a apresentação de uma estimativa de custos constitui medida fundamental para se aferir a necessidade ou não do cumprimento das exigências do art. 16 da LRF.

Diante de todo o exposto, e s.m.j., consideramos que o PDL 14/2026, da forma como proposto, não merece prosperar em sua tramitação legislativa.

**Medida relevante**, a nosso ver, **seria encaminhar o presente processo para o competente parecer econômico-financeiro.**

Por fim, tendo em vista que este parecer prévio não tem natureza vinculativa, informamos que o **quórum** para eventual aprovação é de **dois terços**, nos termos do disposto no art. 9º, inciso XI, combinado com o artigo 36, § 2º, IV, ambos da Lei Orgânica do Município de Santo André.

S.m.j., é o nosso parecer prévio, de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos à superior apreciação, sem embargo de opiniões divergentes ou contrárias, que respeitamos.

Consultoria Legislativa, em 17 de agosto de 2026.

**MIRTES MIGUEL DA SILVA**  
**OAB/SP – 78.046**

