



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 39/2022

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 13/2022

INTERESSADO(S): Ver. Fábio Polisinani

ASSUNTO: Política Salarial do Poder Executivo

I. Projeto de Lei Complementar nº 13/2022, destinado a alterar a LC nº 48/2018, que dispõe sobre a reestruturação do Estatuto e do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal e dá outras providências.

II. Proposição que outorga aumento salarial à categoria do funcionalismo municipal.

III. Despesa obrigatória de caráter continuado. Observância aos requisitos impostos pelos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV. Projeto que, todavia, não observou a correta indicação do percentual de reajuste salarial do cargo de Diretor de Escola.

V. Inobservância das regras de alteração e a consolidação das leis, conforme imposto pelo art. 12 da Lei Complementar nº 95/98, aplicável ao município por força do parágrafo único do art. 59 da CF/88 e do § 1º do art. 51 da LOM.

VI. Possibilidade de emenda / substitutivo para correção do apontamento, nos termos dos artigos 153 e 154 da RICMG.

VII. Propositura que atende parcialmente aos requisitos materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria, para parecer, o incluso Projeto de Lei Complementar nº 13/2022, por meio do qual o Chefe do Executivo busca obter autorização legislativa para outorgar aumento real, na ordem de 4,95%, à referência salarial do cargo de Diretor de Escola.

A fim de justificar a medida proposta, o Alcaide sustenta que “no ano de 2020 houve reajuste do piso salarial de profissionais da educação básica, ante a previsão contida na Lei Federal nº 11.738 de 2008”, de modo que, naquela ocasião, o vencimento do cargo de Professor fora reajustado para atingir o valor do piso da categoria, sendo R\$ 1.651,04 para uma jornada de 25 horas, e R\$ 1.803,90 para jornada de 32 horas, representando o percentual de 9,2586%.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Contudo, como o cargo de Diretor de Escola já possuía referência salarial superior ao piso nacional, fora outorgado, naquela ocasião, “*apenas o percentual de 4,31% (quatro vírgula trinta e um por cento) referentes (sic) ao IPCA acumulado para o exercício*”.

Por tal motivo, busca o Alcaide a concessão de aumento real aos Diretores de Escola na ordem de 4,95%.

É a síntese do necessário.
Passo a opinar.

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria, senão vejamos:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelo autor e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Noutro giro, insta consignar que o Projeto de Lei tratou de matéria cuja iniciativa legislativa está no rol de atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no § 3º do artigo 59 da Lei Orgânica do Município de Garça.



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria em análise versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;
(...) - g.n.

Desta forma, ao se dispor sobre a política salarial da Prefeitura de Garça, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Ponderados os requisitos formais, passemos à análise dos elementos materiais de legalidade e constitucionalidade da propositura.

Da análise atenta do Projeto, podemos constatar que a proposta busca outorgar aumento real, na ordem de 4,95%, à referência salarial do cargo de Diretor de Escola.

Pois bem.

No cotejo da documentação apresentada pelo Alcaide, constata-se que a medida trará um impacto nas finanças públicas, durante o exercício de 2022, na ordem de R\$ 39.302,64, bem como de R\$ 95.374,55 e R\$ 100.143,27 durante os exercícios de 2023 e 2024, respectivamente, conforme corrobora o estudo de impacto financeiro-orçamentário (doc. anexo).

Dúvidas não restam, pois, de que a medida ocasionará a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Sobre o tema, art. 17 da LRF define a despesa obrigatória de caráter continuado e, conjugado com o art. 16 do aludido diploma, apresenta algumas peculiaridades que devem ser respeitadas quanto a essa categoria de despesa:

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.
[...]



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

[...]

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. - g.n.

Não obstante, a Constituição Federal, em seu art. 169, § 1º, expressamente prevê que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração dependerá da existência de prévia dotação orçamentária suficiente, bem como autorização da lei de diretrizes orçamentárias:

Art. 169. [...]

...

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Por acarretar a medida aumento de gastos públicos, fora apresentada pelo Chefe do Executivo a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor (2022: R\$ 39.302,64) e nos dois subsequentes (2023: R\$ 95.374,55 e 2024: R\$ 100.143,27), nos moldes do inciso I do art. 16 da LRF.

Não obstante, também fora apresentada declaração do ordenador da despesa de que seu incremento tem adequação orçamentária e financeira (art. 16, inciso II, da LRF), bem como demonstrada a origem dos recursos para seu custeio, proveniente do excesso de arrecadação do exercício, em total observância as exigências contidas nos artigos 16 e 17 da LC nº 101/2000.

O cumprimento de tais exigências pelos gestores públicos se mostra necessário, pois, no atual panorama fiscal brasileiro, não mais se busca o equilíbrio



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

orçamentário formal, mas, sim, o equilíbrio amplo das finanças públicas, como já ressaltado por Marcos Nóbrega, in “Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias”:

“O grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio do equilíbrio fiscal. Esse princípio é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesa. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada. O art. 21 da LRF decretou nulidade absoluta, juris et de jure dos atos que criem despesa com pessoal sem a observância das exigências previstas em seus arts. 16 e 17 e nos arts. 37, XIII, e 169, § 1º, ambos da Constituição. Com estes conceitos, percebe-se que o intuito do legislador não fora o de criar mais um mecanismo para burocratizar e emperrar os processos de contratação na administração pública, mas sim o de impedir que os administradores criem, expandem ou aperfeiçoem ações em detrimento da manutenção de outras já existentes.” (São Paulo; Editora Juarez de Oliveira; 2002)

Portanto, no que se refere a criação de despesas decorrentes, verifica-se o cumprimento dos requisitos legais e constitucionais impostos.

Sem embargo, necessária a realização de apenas um apontamento quanto ao percentual outorgado de aumento salarial.

Vejamos.

No cotejo do Projeto, verifica-se que foi garantido reajuste na ordem de 4,95%. Contudo, ao se modificar as referências salariais do Anexo III da Lei Complementar nº 48, de 16 de agosto de 2018, os valores ali constantes sofreram apenas um aumento na ordem de **4,7453%**.

No tocante às regras de alteração e consolidação das leis, necessária a aplicação do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 95/98:

Art. 12. A alteração da lei será feita:

[...]

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras: - g.n.

Ou seja, o percentual de aumento salarial deverá refletir o verdadeiro reajuste que se busca outorgar à categoria no arcabouço legal de regência, sob



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

pena de, invariavelmente, incorrer em ofensa aos artigo 59 da CF/88 e ao § 1º do art. 51 da Lei Orgânica Municipal.

Isto posto, a fim de não se gerar **incorreções legislativas e insegurança jurídica** no percentual de reajuste salarial, mister se faz a apresentação de Emenda ou Substitutivo ao Projeto, nos moldes do art. 153 e 154 do RICMG, procedendo-se a compatibilização da propositura aos preceitos da norma de regência.

Vejamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de emendas parlamentares sobre o tema:

As normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, ressalvado o disposto no § 3º e no § 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). [ADI 3.114, rel. min. Ayres Britto, j. 24-8-2005, P, DJ de 7-4-2006.] - ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011

Ante o exposto, com exceção dos apontamentos alhures indicados, não se encontrou, pois, óbices que impeçam a tramitação do Projeto em testilha, motivo pelo qual propomos o oferecimento de emenda ou substitutivo, nos termos dos artigos 153 e 154 do RICMG, objetivando corrigir o vício apontado.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).