



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui, 21 de maio de 2022.

Parecer: 075/2022

Solicitante: César Pantarotto Júnior

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei Complementar 04/2022 - Parecer Complementar ao 44/2022 - Emenda Nº 1.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer complementar sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, em razão da apresentação da Emenda Nº 1 ao projeto, que trata da instituição de complemento salarial para cumprimento do Piso Salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica. Emenda registrada no Protocolo Geral desta Casa sob o número 1754/2022, em 10 de maio de 2022. Despachado para parecer em 11 de maio de 2022. Recebido para parecer em 11 de maio de 2022.

I – Introdução.

O Brasil, enquanto República Federativa, é constituída pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, que são entes estatais com autonomia política e administrativa.





Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Seguindo a clássica teoria atribuída a Montesquieu (na verdade ela remonta a Aristóteles), a Constituição Federal adotou o que equivocadamente se denomina de “divisão” dos Poderes do Estado aos entes estatais, quais sejam: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, com exceção dos Municípios que não tem este último.

Na realidade, como o Poder é uno, o que se tem de fato é um “equilíbrio entre os poderes”, propiciando, desta forma, o sistema de freios e contrapesos, em que um Poder limita o outro.

Decorrência natural do sistema constitucional adotado, é a divisão de funções típicas, não do Poder em si, cabendo ao Legislativo produzir a norma em abstrato; ao Executivo a conversão da lei em ato individual e concreto; e ao Judiciário à aplicação coativa da lei aos litigantes. Não se vai abordar aqui as funções atípicas de cada Poder, na medida em que foge ao escopo do presente.

Para além da divisão de funções, foi necessário criar um regime de competências legislativas entre os entes federativos, classificadas como exclusivas, privativas, suplementares, concorrentes e residuais, inserida nos artigos 21 a 33, da Constituição Federal.

No regime de competência constitucional desponta a competência material de iniciativa do processo legislativo, distribuída de forma privativa aos entes estatais, ou seja, em determinadas matérias elencadas pelo constituinte, apenas um dos Poderes pode dar início à produção da norma jurídica em abstrato, e mesmo naquelas de efeito concreto, que nada mais são do que atos administrativos.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Interessa nesse particular a competência de iniciativa material do Poder Executivo, prevista no artigo 61 e seguintes, da Constituição Federal que, pelo princípio da simetria deve ser observado pelos demais entes federativos, caso do artigo 40, da Lei Orgânica do Município de Birigüi.

Visto o panorama geral do regime de competências, notadamente a competência privativa de iniciativa, passemos à análise do objeto do presente parecer: a emenda parlamentar aos projetos oriundos de outros Poderes.

II -Da Emenda Parlamentar.

Ainda que a competência de iniciativa em determinada matéria seja privativa do Chefe do Poder Executivo, considerando que o processo legislativo é dual, não fica excluída a possibilidade de apresentação de emendas por parte dos parlamentares, porém, esse poder não é ilimitado, sob pena de desvirtuamento do projeto base, com a assunção indireta por parte do Legislativo, dos poderes conferidos ao Executivo.

A competência de emenda dos parlamentares aos projetos cuja iniciativa é de outro Poder, encontra limites em dois pontos essenciais, sem prejuízo de outros: vedação ao aumento de despesa; pertinência temática com o objeto do projeto apresentado, sob pena de invasão de competência alheia, conforme já pacificado pelo C. Supremo Tribunal Federal.

Vejamos um julgado paradigmático:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. **NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES.**

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello.

2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornando-as mais frequentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente”. (STF – Tribunal Pleno, ADin 6.072/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 30/08/2019) (grifamos)

A Emenda Nº 01, ao Projeto de Lei Complementar 04/2022, extrapolou o poder de emenda conferido ao parlamentar, a começar pela própria Ementa do Projeto, como também pelo aumento da despesa prevista, e pela alteração do objeto temático do projeto do Poder Executivo.

Foi além, ao estender os benefícios a outros servidores não contemplados no Projeto de Lei Complementar 04/2022 e mais, invadiu competência privativa do Prefeito Municipal, ao instituir escala de vencimento ao cargo de Babá, inclusive com alteração de Anexos, o que afronta o artigo 40, incisos I, II e IV, da Lei Orgânica do Município.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Nesse sentido a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é firme e recentíssima:

“EMENTA: INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 40 da Lei Complementar Nº 23/2002, que instituiu o direito à progressão funcional, pela via não acadêmica, aos servidores do quadro do magistério e, por arrastamento, da Lei Nº 128/2003, do município de Santa Cruz da Esperança, que regulamentou o benefício. **Processo legislativo que não observou a matéria reservada privativamente à iniciativa do Chefe do Poder Executivo Emenda Parlamentar que modificou critérios para progressão com aumento de despesa Limites do poder de emenda - Inconstitucionalidade** - Ofensa à regra do artigo 24, § 5º, 1, da Constituição do Estado de São Paulo e 63, I, da Constituição Federal que, obrigatoriamente, servem de paradigma para as Leis Orgânicas Municipais - Conhecimento e acolhimento do incidente”. (TJSP – 10ª Câmara de Direito Público, Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade 0038770-33.2021.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, j. 16/02/2022) (grifamos)

No mesmo sentido:

“(…). MÉRITO. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes e à disposição do artigo 24, § 2º, item “1”, da Constituição Estadual. Reconhecimento. **Embora o Poder Legislativo detenha competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Executivo, tal competência deve observar duas limitações: a) a impossibilidade de veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática); e b) a impossibilidade de aumentar despesa pública. Ato normativo que, no caso, acarreta aumento de despesas. Inconstitucionalidade manifesta. Precedentes. Ação julgada procedente, com observação”. (TJSP – Órgão Especial – Ação Direta de Inconstitucionalidade 2040179-44.2020.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 10/03/2021) (grifamos)

Como se não bastasse, existe precedente em Ação Direta de Inconstitucionalidade do próprio Município de **Birigui**, quando da aprovação da Lei Municipal 6.064/2015, que tratou do Plano Municipal de Educação, considerado em parte inconstitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo:

“(…). Meta 19 e estratégias 1.5, 6.7 e 12.9. **Inequívoco o aumento de despesas provocado pela Inconstitucionalidade reconhecida. emenda parlamentar. Expressão “bem como o pagamento do piso nacional nos vencimentos dos profissionais da educação básica”,** contida na Estratégia 16.2, e Estratégia 16.5. Caracterizado o excesso no poder de emenda. Descabida a inclusão de normas referentes à remuneração e ao regime previdenciário de servidores. Regras destoam dos propósitos do Plano Municipal de Educação. **Inconstitucionalidade reconhecida**”. TJSP – Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2249248-92.2015.8.26.0000/**Birigui**, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 04/05/2016) (grifamos)



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Os vícios da Emenda Nº 1, ao Projeto de Lei Complementar 04/2022 não param por aí. Pretende-se na citada emenda adotar o piso nacional previsto na Lei 13.738/08, como autorizativo de repercussão automática aos profissionais do magistério público da educação, incidindo, na hipótese, sobre todas as vantagens adquiridas pelo servidor, inclusive àqueles que já auferem vencimentos básicos superiores ao piso. Ledo engano.

O C. Superior Tribunal de Justiça pacificou a questão na análise do Tema Repetitivo 911, firmando a seguinte tese:

“A Lei n. 11.738/2008, em seu art. 2º, § 1º, ordena que o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica deve corresponder ao piso salarial profissional nacional, sendo vedada a fixação do vencimento básico em valor inferior, **não havendo determinação de incidência automática em toda a carreira e reflexo imediato sobre as demais vantagens e gratificações, o que somente ocorrerá se estas determinações estiverem previstas nas legislações locais**”.

(STJ – REsp 1426210/RS, Rel. Min. Gurgel de Faria, j. 23/11/2016) (grifamos)

Para estar prevista na legislação local a incidência de outros benefícios, a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal, o que, a toda evidência, não é o caso da Emenda Nº 1.

No voto condutor do Recurso Especial acima citado, o e. Ministro Relator fez constar com propriedade a assertiva que afasta por completo a repercussão automática:



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PISO SALARIAL NACIONAL PARA OS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INOCORRÊNCIA. **VENCIMENTO BÁSICO. REFLEXO SOBRE GRATIFICAÇÕES E DEMAIS VANTAGENS. INCIDÊNCIA SOBRE TODA A CARREIRA. TEMAS A SEREM DISCIPLINADOS NA LEGISLAÇÃO LOCAL.** MATÉRIAS CONSTITUCIONAIS. ANÁLISE EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não viola o art. 535 do CPC/1973 o acórdão que contém fundamentação suficiente para responder às teses defendidas pelas partes, pois não há como confundir o resultado desfavorável ao litigante com a falta de fundamentação.

2. A Lei n. 11.738/2008, regulamentando um dos princípios de ensino no País, estabelecido no art. 206, VIII, da Constituição Federal e no art. 60, III, "e", do ADCT, estabeleceu o piso salarial profissional nacional para o magistério público da educação básica, sendo esse o valor mínimo a ser observado pela União, pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios quando da fixação do vencimento inicial das carreiras.

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 4167/DF, declarou que os dispositivos da Lei n. 11.738/2008 questionados estavam em conformidade com a Constituição Federal, **registrando que a expressão "piso" não poderia ser interpretada como "remuneração global", mas como "vencimento básico inicial", não compreendendo vantagens pecuniárias pagas a qualquer outro título.**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Consignou, ainda, a Suprema Corte que o pagamento do referido piso como vencimento básico inicial da carreira passaria a ser aplicável a partir de 27/04/2011, data do julgamento do mérito da ação.

4. Não há que se falar em reflexo imediato sobre as vantagens temporais, adicionais e gratificações ou em reajuste geral para toda a carreira do magistério, visto que não há nenhuma determinação na Lei Federal de incidência escalonada com aplicação dos mesmos índices utilizados para a classe inicial da carreira". (grifamos)

Portanto, inexistente a chamada figura argumentativa contida na justificativa da Emenda Nº 1 do “*achatamento salarial*” (na verdade vencimentos, pois o vernáculo “salário” só se aplica àqueles regidos pela CLT, o que não é caso dos servidores públicos de Birigüi).

A tese firmada vem sendo amplamente aplicada, conforme se denota, entre tantos, do julgado do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, cuja ementa segue reproduzida:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO - Cumprimento de sentença em ação coletiva sujeito à expedição de precatório - Município de Presidente Epitácio - Pagamento do piso salarial nacional à classe dos Diretores de Escola do Município profissionais do magistério público da educação básica municipal Lei 11.738/08 Incidência indistinta da norma paradigma à classe dos docentes e de apoio pedagógico independentemente de possuírem tabelas individuais



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

de vencimentos Legitimidade ativa da classe dos Diretores de Escola - Apostilamento e pagamento de diferenças pretéritas Indevido - **A classe dos Diretores de Escola do Município de Presidente Epitácio não faz jus à qualquer diferença remuneratória a esse título por já receberem acima do piso nacional do magistério Impugnação ao cumprimento de sentença acolhido em sua integralidade para extinguir a execução** - Fixação de honorários de sucumbência - Recurso provido". (TJSP – 7ª Câmara de Direito Público, Ag. Inst. 2046602-49.2022.8.26.0000, Des. Rel. Magalhães Coelho, j. 05/05/2022) (grifamos)

Como se vê, cuida-se de estabelecimento de piso, ou seja, remuneração básica, sem nenhum reflexo para aqueles que já o recebem, ainda mais em quantia superior.

Por fim, ainda que se desconsiderasse toda a legislação, doutrina e jurisprudência, o que só se admite por amor ao debate, restaria uma questão inafastável quando se defronta com a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa: **a estimativa de impacto orçamentário, sem a qual temos a presença inequívoca da inconstitucionalidade:**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ARTIGOS 52 E 53 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 90, DE 17 DE SETEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DE ARANDU - REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DO QUADRO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL - ESTIMATIVA DE IMPACTO FINANCEIRO - AUSÊNCIA - OFENSA



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE -
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - RECONHECIMENTO.

1. Lei Complementar que institui o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal de Arandu, com revisão salarial da carreira, que não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

2. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Reconhecimento. Ação direta de inconstitucionalidade procedente". (TJSP – Órgão Especial, Ação Direta de Inconstitucionalidade 2269817-07.2021.8.26.0000, Rel. Des. Décio Notarangeli, j. 11/05/2022) (grifamos)

Além da ausência da estimativa de impacto orçamentário na Emenda Nº 1, existe um problema técnico-operacional intransponível: como a Câmara Municipal vai produzir uma estimativa, se o executor do orçamento é o Prefeito Municipal? Impossível.

Assim, por qualquer ângulo que se analise, os vícios da Emenda Nº 1 são flagrantes e incontornáveis, acentuando, principalmente, os limites estabelecidos aos parlamentares para apresentação de emendas em projetos de iniciativa privativa do Prefeito.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Por todo o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade e ilegalidade da Emenda Nº 1, ao Projeto de Lei Complementar 04/2022, submetendo o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa para as providências que entenderem cabíveis

É o parecer.



Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Fernando Baggio Barbieri
Advogado