



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER Nº S/N CJLEG

OFÍCIO GP nº 189/2019

MENSAGEM JUSTIFICATIVA Nº 006/2019

PROJETO DE LEI nº 8.155 de 2019

Ementa: Dispõe acerca do valor da hora-aula dos professores contratados nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e o art. 67, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Caruaru.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado as Comissões de Legislação e Redação de Leis, Finanças e Orçamento, Educação, Cultura e Esportes, referente ao projeto de lei que dispõe acerca do valor da hora-aula dos professores contratados nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e o art. 67, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Caruaru.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica perante as leis de regência. Ademais, considera o fato do projeto de lei garantir os preceitos previstos no art. 37, inciso IX e no art. 67, inciso V da LOM.

O Poder Executivo justifica que: “(...) Ela reitera os esforços da administração pública municipal na busca por melhores condições de trabalho para esses profissionais tão importantes para a sociedade”.



É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões especializadas, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, **através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.**

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

(...)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.**

(...)

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.



Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas. A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo comum em diversas outras Câmaras Municipais brasileiras.

Desta forma, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas Permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente pela sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se a justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Já o art. 19, §1º, inciso II da Constituição de Pernambuco determina que seja da competência privativa do Governador a iniciativa de leis que tratem do aumento das despesas públicas.

Desta forma, estão corretas a competência e iniciativa do projeto de lei.

4. DO QUORUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por dois terços, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 107, inciso II, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

(...)

§ 3º - Por maioria de dois terços de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A matéria em apreço trata-se de uma atualização do valor da hora-aula dos profissionais contratados. Muito embora o vínculo com a administração seja precário, considerando a necessidade temporária e excepcional, tais professores enquadram-se como servidores públicos, sendo necessário observar os mandamentos constitucionais de regência:



Art. 19. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral da Justiça, ao Defensor Público-Geral do Estado e aos cidadãos, nos casos e formas previstos nesta Constituição. [\(Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 41, de 21 de setembro de 2017.\)](#)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, **ou aumento de despesa pública**, no âmbito do Poder Executivo;

Assim, vê-se que a competência foi respeitada, cabendo sim ao Chefe do Executivo o dever de iniciar o processo.

Fora cumprir os requisitos presentes na Constituição e na Lei Federal, como o objeto do projeto de lei trata de aumento de despesa pública, é necessário averiguar se estão presentes os requisitos Constitucionais sobre finanças e os da Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos: Constituição Federal de 1988:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Lei de Responsabilidade Fiscal:

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:

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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada **das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.**

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

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.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes **da implementação das medidas referidas no § 2º**, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 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.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

(...)

21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

In caso, há no projeto de lei uma memória de cálculo da estimativa de impacto orçamentário-financeiro para gastos com pessoal emanado do gestor público. Neste documento é dever do administrador cumprir e demonstrar que estão presentes os requisitos normativos supramencionados.

Com o fim de facilitar o entendimento das normas orçamentárias segue quadro da análise do impacto-financeiro emanado do Executivo:

MEMÓRIA DE CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO- FINANCEIRO PARA GASTO COM PESSOAL							
FINALIDADE: Atualização do piso salarial dos professores contratados							
A presente estimativa de impacto orçamentário-financeiro para gasto com pessoal está em consonância com o disposto no inciso I do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 e com o parágrafo 1º e incisos do art. 169 da Constituição Federal. Considerando as metas e prioridades elencadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias , emitimos o presente parecer, considerando os dados a seguir:							
<table><tr><th></th><th>Despesa mensal com Salários</th></tr><tr><td>Lei Anterior</td><td>R\$ 1.917.136,13</td></tr><tr><td>Nova Lei</td><td>R\$ 2.108.849,74</td></tr></table>			Despesa mensal com Salários	Lei Anterior	R\$ 1.917.136,13	Nova Lei	R\$ 2.108.849,74
	Despesa mensal com Salários						
Lei Anterior	R\$ 1.917.136,13						
Nova Lei	R\$ 2.108.849,74						
Com base nas informações da tabela é possível encontrar o aumento da despesa mensal com salários da seguinte forma: Aumento da despesa mensal = Novos salários – Salários em vigor. Aumento da despesa mensal = 2.108.849,74 – 1.917.136,13. Aumento da despesa mensal = 191.713,61							
Para encontrar o aumento da despesa com salários no ano, foi utilizada a seguinte fórmula: Aumento da Despesa Anual = Aumento da Despesa mensal x 13,33 x 1,22 Aumento da Despesa Anual = 191.713,61 x 13,33 x 1,22 Aumento da despesa Anual = 3.118.463,43							
Para o cálculo do impacto financeiro, foram utilizadas como parâmetro as Receitas Correntes Líquidas							

→ Gestor garante que tem prévia dotação e que está autorizado na LDO. (art. 169) Estimativa do impacto.

Premissas e metodologia de cálculo. (§2º)

previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme segue:

ANO	RCL Prevista
2019	966.774.000,00
2020	961.770.000,00
2021	996.684.000,00

Dividindo o valor do aumento da despesa no ano pela Receita Corrente Líquida correspondente a cada ano, obtêm-se os seguintes impactos financeiros:

ANO	IMPACTO
2019	0,323%
2020	0,324%
2021	0,313%

Art. 16, inciso I da LRF.

Ressalte-se que a despesa aumentada não afeta as metas de resultados fiscais previstas no competente anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, a compensação dos efeitos financeiros decorrentes da renúncia ocorrerá mediante o aumento permanente da arrecadação própria, o que está sendo gradativamente observado, a exemplo do ocorrido no exercício de 2018, através de medidas como diminuição de despesas e investimento em áreas de retorno financeiro. O impacto orçamentário será de, no máximo, 0,324% do total de receita estimada para os exercícios de 2019 a 2021, respeitar-se-á, inclusive, o disposto no art. 71 da Lei Complementar nº 101/2000.

Demonstração da origem do custeio. (Art. 17, §1º)

Implementação das medidas (Art. 17, §5º)

Portanto, estão presentes os requisitos exigidos pela legislação de regência, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, caso do interesse dos edis, nos termos do art. 2º da Resolução nº 554, de 1º de Dezembro de 2010.

6. Da Revogação tácita de Artigos da Lei Municipal nº 6.021/2018.



As normas de introdução ao Direito brasileiro possuem o caráter de metanormas, ou seja, nas palavras do professor Marcelo Novelino (NOVELINO, Marcelo. Teoria da Constituição e Controle de Constitucionalidade. Salvador: Jus PODIVM, 2008, págs. 88 e 113), *metanormas* são postulados normativos que não se confundem com princípios ou regras, caracterizando-se por impor um dever de segundo grau. Tal dever de segundo grau consiste **na estruturação do modo de aplicação das outras normas (regras e princípios)**, bem como no estabelecimento de critérios para sua interpretação.

Assim, uma metanorma é um texto legal que tem a finalidade de permitir e padronizar a aplicação das normas, regras que permitem a ordeira interpretação do sistema. Sendo assim, vê-se que o art. 2º, §1º expressamente determina:

Art. 2º (...)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

A lei posterior revoga a anterior quando: expressamente o declare, quando seja incompatível e/ou quando regula inteiramente a matéria da lei anterior. Tal discussão se faz necessária visto que há lei municipal tratando também da matéria e que se enquadra em uma dessas três hipóteses legais observe-se:

LEI Nº 6.021, DE 29 DE MARÇO DE 2018.

Dispõe sobre a atualização do piso salarial dos profissionais do magistério público da educação básica no âmbito municipal, e dá outras providências.,

Art. 3º Aos professores I e II contratados nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal e da legislação municipal, fica estabelecido o valor da hora-aula em R\$ 6,79 (seis reais e setenta e nove centavos).



Como pode ser lido, o Projeto de Lei 8.154/2019 revoga expressamente, é incompatível e regula parte da matéria constante da Lei Municipal 6.01/2018, de modo que esta permanece vigente nos demais artigos.

Portanto, **não haverá prejuízo jurídico quando da revogação tácita dos artigos.**

7. DAS EMENDAS PARLAMENTARES.

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do Regimento, assegurando a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal, opina pela **legalidade e constitucionalidade, sem emendas** do projeto de Lei nº 8.155 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de maio de 2019.

Anderson de Melo

OAB-PE 33.933

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1**