



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 37/2024 - JURÍDICO/ CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA-SP

Projeto de Lei Ordinária do Legislativo nº 13/2024 (matéria legislativa nº 13/2024)

Interessado: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal

Assunto: *“Dispõe sobre o reajuste do vale alimentação aos servidores e dá outras providências”*

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. CONCESSÃO DE REAJUSTE NO VALE ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES DO EXECUTIVO E AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. INTERESSE LOCAL, INICIATIVA E FORMA ADEQUADOS. INSTRUÇÃO DO PROJETO QUE NECESSITA COMPLEMENTAÇÃO. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS FORMAIS DISPOSTOS NAS NORMAS APLICÁVEIS PARA FINS DE MAJORAÇÃO DE BENEFÍCIO DESTINADO A SERVIDORES PÚBLICOS. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE MÉRITO DA DECLARAÇÃO REFERENTE ÀS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO PELOS EDIS, DEVIDO A SUA GENERALIDADE. ATENDIMENTO PARCIAL DOS REQUISITOS LEGAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DO PROJETO DE LEI, CONFORME RECOMENDAÇÕES AO FINAL. NECESSIDADE DE JUNTADA: DO BALANÇO PATRIMONIAL, PARA AFERIÇÃO DO SUPERÁVIT ADUZIDO; DA NORMA MENCIONADA NO PRIMEIRO DISPOSITIVO; DAS NORMAS QUE ALTERARAM ESSA; E DAS NORMAS CUJAS DISPOSIÇÕES SERÃO OBJETO DE REVOCAÇÃO. TURNO ÚNICO DE DISCUSSÃO E VOTAÇÃO. MAIORIA SIMPLES PARA APROVAÇÃO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA VEDAÇÃO INSERTA NO ART. 73, VIII, DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE DE SE MAJORAR BENEFÍCIO ACIMA DA INFLAÇÃO DO ANO DA ELEIÇÃO A PARTIR DE 09/04/2024.

Relatório

1. Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Exmo. Chefe do Poder Executivo, visando o reajustar o valor unitário do vale-alimentação previsto na Lei Ordinária Municipal nº 783/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

2. O projeto foi protocolado na Câmara Municipal em 26/03/2024 e está instruído com os seguintes documentos:

- a. Ofício de encaminhamento nº 204/2024 - f.1
- b. Projeto de lei ordinária nº 13/2024 - f. 2-5
- c. Estimativa de impacto financeiro-orçamentário - f. 6-8
- d. Despacho da presidência solicitando a emissão de parecer jurídico – f. 9

3. É o breve relatório, passo a opinar.

Preliminarmente

4. De início, ensina Hely Lopes Meirelles¹ que:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

5. Com efeito, o parecer exarado pela Procuradoria da Câmara Municipal, dotado de caráter opinativo, visa analisar aspectos atinentes à formalidade e legalidade atinentes ao requerimento, sem adentrar ao mérito, além servir de subsídio para decisão da autoridade legalmente competente.

Do interesse local

6. Assevera-se que se adotou a forma federativa de estado, de forma que são atribuídas competências legislativas concorrentes e privativas a cada ente da federação, na forma disposta na Carta Magna, consubstanciando-se em uma descentralização político-administrativa.

7. A divisão relaciona-se, primordialmente, ao princípio da predominância dos interesses, de forma que ao município resta a competência

¹ Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros. Ed. 42^a, ano 2016, p. 219.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

sobre matéria de interesse local, nos exatos termos do art. 30, I², da Constituição Federal.

8. Quanto à matéria, ela versa sobre o reajuste unitário do vale alimentação previsto na Lei Ordinária Municipal nº 783/2018, bem como objetiva a abertura de crédito adicional suplementar.

9. Resta evidente, portanto, o interesse local.

Da adequação formal

10. É cediço que as proposições devem atender às disposições constitucionais e legais, inclusive no que toca à sua forma.

11. Via de regra, só se utiliza da modalidade lei complementar quando o texto constitucional expressamente prevê a respectiva reserva. Nessa linha, as matérias residuais são tratadas por meio de lei ordinária.

12. No tocante à reserva legal, salienta-se que o Egrégio Supremo Tribunal Federal possui entendimento no sentido de que sua criação está adstrita ao referido princípio, como se observa no seguinte precedente que ampliou o âmbito de aplicação da súmula vinculante nº 37:

*Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. O vício formal (*in casu*, eventual não esgotamento das vias recursais ordinárias) não impede necessariamente o conhecimento do recurso extraordinário, na forma do artigo 1.029, §3º, do CPC. 2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos*

² CF, Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

servidores públicos. 3. O princípio da separação dos poderes impõe competir ao legislador concretizar o princípio da isonomia, vedado ao Judiciário atuar como legislador positivo (Súmula Vinculante 37: “Não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia”. 4. O auxílio-alimentação é verba de caráter indenizatório, que não se incorpora à remuneração, nada obstante também deve se submeter ao princípio da reserva legal, assim como as demais verbas indenizatórias. 5. O Poder Legislativo, detentor da função de legislar, deve observar diretrizes trazidas pela Constituição para a fixação de todos os componentes do sistema remuneratório. O artigo 39, § 1º, da CRFB/88, prevê que a fixação dos componentes do sistema remuneratório observará, verbis: I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III – as peculiaridades dos cargos. 6. A equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público encontra óbice no artigo 37, XIII, da CRFB/88. 7. Além disso, a Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias. 8. A jurisprudência desta Corte tem entendido que, independentemente da natureza, não cabe ao Judiciário equiparar verbas com fundamento na isonomia. Precedentes: ARE 968.262-AgR, rel. min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25/5/2017; ARE 826.066-ED, rel. min. Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 9/10/2014; ARE 933.014-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 8/4/2016; ARE 808.871 AgR/RS, rel. min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014; RE 804.768-AgR, rel. min. Carmen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014. 9. A vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, consequentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio-alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia. 10. Conclui-se que: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório”. 11. In casu, o acórdão recorrido entendeu que pelo fato de o auxílio-alimentação não se incorporar à remuneração ou ao subsídio, estaria afastada a Súmula Vinculante 37. Entendimento contrário à tese ora fixada. 12. Ex positis, dou provimento ao recurso extraordinário. Tese: Não



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório. (RE 710293, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-263 DIVULG 03-11-2020 PUBLIC 04-11-2020)

13. Lado outro, a matéria atinente à abertura de crédito adicional suplementar é devidamente veiculada por meio de lei ordinária, devido ao seu caráter também residual.,

14. No ponto, revela-se adequada a forma escolhida no presente caso, visto que se trata de matéria residual.

Da iniciativa do projeto de lei

15. No caso em tela, o Projeto de Lei é de autoria do Chefe do Poder Executivo, bem como versa sobre reajuste de benefício concedido aos seus servidores e abertura de crédito adicional suplementar.

16. Quanto à iniciativa, no âmbito da Constituição Federal, vigora a seguinte disposição:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de voto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Art. 167. São vedados:

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

17. Já no âmbito da Constituição Estadual consta o seguinte:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

§5º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

Artigo 176 - São vedados:

II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;

§2º - Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

18. Ainda, quanto à Lei Orgânica Municipal, consta a seguinte previsão:

Art. 29. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito Municipal, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e, especialmente:

III – votar o orçamento anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual de investimentos, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais; (Inciso alterado pela Emenda à Lei Orgânica n. 02/11)

Art. 41. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre.

IV – matéria orçamentária, e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

19. Por fim, quanto ao regimento interno desta edilidade, consta a seguinte previsão:

Art. 140. Projeto de Lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

III – do Prefeito;

§ 2º É de competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e Autárquica ou aumento de sua remuneração;

20. Resta evidente, portanto, que a matéria é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo em ambos os casos, de forma que o projeto se mostra adequado neste aspecto.

Da instrução do projeto de lei

21. Conforme abstrai o art. 147, VI, do Regimento Interno desta Edilidade, exige-se que o projeto de lei esteja acompanhado por uma justificativa, cujo objetivo é expor as razões de mérito que fundamentam a proposição.

22. Em análise à matéria legislativa, não localizei uma anexo com a referida denominação.

23. Contudo, no ofício de encaminhamento constam as razões do proponente para a apresentação da medida.

24. Desta feita, ao menos formalmente, não vislumbro óbice para considerar o referido ofício como justificativa, restando aos edis sua análise meritória.

25. Noutro lado, o regimento interno, em seu art. 128, III, determina que, quando se faz menção a outra norma na proposição, ela deve acompanhar a proposição, permitindo-se uma análise detida dos edis.

26. No caso em tela, mencionou-se a Lei nº 783/2018, que foi alterada por leis posteriores, sem conduto anexá-las à matéria legislativa. Assim, recomenda-se que seja providenciada a juntada.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

27. Os demais anexos serão analisados oportunamente.

Do objeto da proposição

28. O projeto de lei em comento visa, conforme ementa, dispor sobre “*o reajuste do vale alimentação aos servidores, e dá outras providências*”.

29. O art. 1º autoriza a concessão do reajuste de 50% do vale alimentação fixado na Lei nº 783/2018.

30. O art. 2º versa sobre as dotações sobre as quais correrão as despesas, bem como que serão suplementadas.

31. O art. 3º define que o crédito aberto conforme o artigo anterior será coberto por recursos provenientes de superávit financeiro de exercícios anteriores.

32. O art. 4º estabelece que a lei vigorará a partir de 1º de abril de 2024.

Do art. 1º do PL

33. O artigo em comento trata do reajuste de 50% do valor unitário do vale alimentação disposto na Lei nº 783/2018.

34. Ocorre que, ao fazer menção à lei, sem tratar de suas eventuais alterações que resultaram em majorações, cria-se uma situação em que falta clareza quanto ao real valor final do benefício.

35. Salienta-se que isso se deu da mesma forma nas seguintes leis que também promoveram reajustes:

- a. Lei ordinária nº 1.049/2022 - promoveu o reajuste de 64,64% no vale, sem indicar o valor resultante.
- b. Lei ordinária nº 1.091/2023 - promoveu o reajuste de 100% no vale, sem indicar o valor resultante.

36. Consequência disto é a impossibilidade de se aferir o valor atual do vale, restringindo-se à análise da lei que o reajusta.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

37. Seria necessário aplicar as atualizações anteriores no valor base original, para, ao fim, identificar-se o real valor do benefício, o que poderia ensejar questionamentos quanto à transparência/publicidade.

38. Inobstante, cumpre ressaltar que no último documento, que instrui a estimativa de impacto financeiro-orçamentário, contém o referido valor. Contudo, referido documento não acompanhará a publicação da lei no diário oficial do município.

39. Dessa maneira, recomenda-se que conste no corpo do aludido dispositivo o valor final resultante da implementação do percentual proposto.

Do art. 2º e art. 3º do PL

40. O segundo dispositivo do projeto de lei tratou das dotações orçamentárias que suportarão o incremento da despesa, bem como de sua suplementação.

41. Já o terceiro dispositivo do projeto trata da origem dos recursos, que seriam decorrentes de superávit financeiro de exercícios anteriores.

42. A rigor, os dispositivos tratam da solicitação de autorização para abertura de crédito adicional suplementar, a fim de que possibilite o pagamento do incremento do benefício.

43. Para tanto, devem ser observadas as disposições constantes na Lei Federal nº 4.320/64, especialmente os seguintes dispositivo:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim dêste artigo, desde que não comprometidos

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a êles vinculadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

44. Como se observa da dicção legal, o superávit financeiro que autoriza a abertura de crédito suplementar é aquele restrito ao exercício anterior, apurado após balanço patrimonial.

45. Não se autoriza, portanto, a utilização de superávit que supere o exercício anterior, cronologicamente.

46. Por outro lado, o artigo terceiro menciona a existência do referido superávit, contudo, não há menção ao balanço patrimonial ou documentos que comprovem sua efetiva ocorrência, para fins de cumprimento do disposto na Lei Federal e de aferimento pelos edis.

47. Recomenda-se, portanto, que o projeto de lei seja instruído com documentos e declarações que comprovem a existência do aludido superávit.

Do art. 4º do PL

48. O dispositivo em comento versa sobre a vigência da lei, estabelecendo que ela ocorrerá na data de sua publicação, podendo retroagir a 1º de abril de 2024 se necessário, além de revogar disposições em contrário.

49. A única observação é com relação à parte final do dispositivo, que versa sobre a revogação das disposições em contrário. Sugere-se que constem nos referidos dispositivos quais normas serão revogadas.

Dos requisitos constitucionais e legais para majoração de despesa obrigatória de caráter continuado.

50. De início, cumpre asseverar que são diversas as amarras constitucionais e legais vigentes para que se promova uma majoração de gastos que verbas destinadas a servidores públicos.

51. As mais relevantes são as seguintes:

Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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.

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. (Vide ADI 6357)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajuste 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.

52. Já no âmbito constitucional, vigoram as seguintes disposições:

Constituição Federal



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 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: (Renumeroado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

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)

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Constituição Estadual - SP

Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.

53. Quanto à previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, impende ressaltar que ela está presente no art. 17 da Lei Ordinária Municipal nº 1.108/2023, atualizado pela Lei Ordinária Municipal nº 1.149/2024, com a seguinte redação:

Art. 17. Os Poderes poderão encaminhar projeto de lei visando revisão do sistema pessoal, particularmente no plano de carreira e de cargos e salários incluindo:



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

I - a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores;

54. Cumprido, pois, o referido requisito.

55. No que tange à dotação orçamentária e origem dos recursos, salienta-se que no próprio corpo do art. 2º constam as dotações, bem como no art. 3º consta a origem dos recursos, no que pese haja recomendação em tópico próprio acerca deste ponto.

56. Além disso, os anexos do estudo de impacto também versam sobre a adequação da medida, observância dos limites constitucionais e não afetação das metas previstas na LDO e PPA.

57. No que toca ao estudo de impacto financeiro-orçamentário, ele consta às fls. 6-8 da presente matéria legislativa, instruído com as declarações exigidas pelo art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, restando cumpridos, portanto, os requisitos formais.

58. Inobstante, recomenda-se o acerto no que toca à origem dos recursos, na primeira parte do referido documento, pois foi indicado que há previsão no orçamento inicial e não que seja referente a superávit do exercício anterior.

59. Lado outro, no que pese na segunda página do referido documento haja declaração referente às medidas de compensação para fazer frente ao incremento da despesa, referidas medidas não foram especificadas, o que, salvo melhor juízo, impediria a implementação do disposto no art. 17, §2º c/c § 5º, da aludida lei, sendo que esta questão de mérito deverá ser enfrentada pelos edis.

Da técnica legislativa

60. A Lei Complementar nº 95/98 dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

61. Analisando-se o teor dos dispositivos do projeto, e considerando as recomendações constantes no tópico anterior, mister que se adeque a redação dos art. 1º, 2º e 3º da proposição.



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

62. Quanto ao art. 1º, entendo ser pertinente que se informe o valor final resultante da aplicação do percentual proposto, garantindo-se a observância do princípio da transparência.

63. Quanto ao art. 2º, tratando-se de solicitação de abertura de crédito adicional de natureza suplementar, mister que se adeque seu texto para que conste a referida autorização, observando-se o disposto no art. 42 da Lei nº 4.230/64, coadunando com os projetos já apresentados nesta casa com o mesmo intento - autorização para abertura de crédito.

64. Nessa toada, recomenda-se a adequação da ementa do próprio projeto de lei, inserindo-se previsão da autorização de abertura de crédito suplementar.

65. Quanto ao art. 3º, por indicar a origem dos recursos a título de superávit, mister que se adeque ao disposto no art. 43, §1º, I, e §2º, da Lei Federal nº 4.320/64, haja vista que se menciona exercícios anteriores quando, na verdade, a norma limita a aferição do superávit ao exercício imediatamente anterior.

66. Outrossim, quanto ao art. 4º, recomenda-se que se informe as normas que serão revogadas pela proposição, com a correspondente anexação no PL.

Dos limites para o reajuste em ano eleitoral

67. Salienta-se que no ano de 2024 ocorrerão as eleições municipais em âmbito nacional.

68. Nessa linha, aplicam-se as disposições específicas previstas na Lei Federal nº 9.504/97:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

69. Salienta-se que o auxílio-alimentação é considerado como verba indenizatória, não havendo controvérsias jurisprudenciais acerca deste aspecto.

70. Inobstante, é de se analisar se a referida verba está abarcada no conceito trazido pela norma. Nessa linha, julgados do Colendo Superior Tribunal Eleitoral, em especial o segundo:

“[...] Pleito municipal. Concessão de benefícios a servidores públicos estaduais. Proximidade da eleição. Favorecimento a candidato a prefeito. Abuso do poder político. Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 22 da LC nº 64/90. [...] Conduta vedada. Art. 73 da Lei nº 9.504/97. [...] Candidato não eleito. Abuso do poder. [...] III - A concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais pode caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada, como na hipótese, a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores. [...] V - Não é fator suficiente para desconfigurar o abuso do poder político de que cuida o art. 22 da LC nº 64/90, o fato de o candidato por ele beneficiado não ter sido eleito, pois o que se leva em consideração na caracterização do abuso do poder são suas características e as circunstâncias em que ocorrido. [...]” (Ac. de 8.8.2006 no REspe nº 26054, rel. Min. Cesar Asfor Rocha.)

*“[...] Eleições 2014 [...] Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. [...] Revisão geral da remuneração acima da inflação. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 vedo ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (*lato sensu*) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do*



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]” (Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

71. Considerando esses, entendo que o ideal é adotar a postura mais restritiva, observando-se o prazo fatal para aprovação, promulgação e publicação da norma, com vistas a evitar a caracterização do abuso do poder econômico, principalmente considerando que o reajuste confere aumento real ao benefício, ou seja, acima da inflação.

72. No ponto, salienta-se que, conforme calendário eleitoral, constante na Resolução nº 23.738/2024-TSE, o último dia será 08/04/2024:

*9 de abril - terça-feira
(180 dias antes do 1º turno)*

2. Data a partir da qual, até a posse das pessoas eleitas, é vedado às(aos) agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras públicas e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII).

Dos turnos de votação e do quórum

73. Conforme o disposto no art. 166, §1º, do Regimento Interno, alterado pela Resolução Privativa nº 05/2023, os Projetos de Leis terão, em regra, discussão e votação em um único turno.

74. No que tange ao quórum de aprovação, a Constituição Federal, em seu art. 47, dispõe:

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

75. Já no art. 69 da Constituição, consta que:

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

76. Não sendo matéria de Lei Complementar arrolada no art. 40 da Lei Orgânica Municipal ou na Constituição Federal e Estadual de São Paulo, a aprovação exige maioria simples, conforme disposto no art. 176, §2º e §3º-A, do Regimento Interno, bem como no art. 69 da Constituição Federal.

77. Destaca-se, outrossim, que a maioria simples é regida pelo princípio da suficiência dos votos, na forma do §1º-A, art. 176, do Regimento desta Edilidade.

78. É a fundamentação, passo à conclusão.

Conclusão

79. Ante o exposto, à vista da fundamentação aduzida no presente parecer e sem embargos de posicionamentos em sentido diverso, o Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Igarapava/SP **OPINA** nos seguintes termos, quanto ao Projeto de Lei Ordinária nº 13/2024:

- a) a proposição objetiva conceder reajuste no vale alimentação dos servidores do Poder Executivo, bem como busca obter autorização para abertura de crédito suplementar para o referido intento;
- b) a proposição se mostra adequada sobre o aspecto formal, do interesse local e da iniciativa, visto que:
 - 1. por tratar de matéria residual, foi veiculada por meio de projeto de lei ordinária;
 - 2. trata de reajuste de benefício concedido a servidores do Poder Executivo Municipal, bem como de autorização para abertura de crédito adicional suplementar;
 - 3. e foi deflagrada pelo Chefe do Executivo.
- c) quanto à instrução, salienta-se que:
 - 1. o art. 1º da proposição faz menção a uma lei municipal sem, contudo, juntá-la à proposição. **Recomenda-se, portanto, que seja anexada a referida norma e as posteriores que a alteraram.**
 - 2. a proposição não se fez acompanhar de anexo denominado justificativa, contudo, entendo que essa está contida no próprio ofício de encaminhamento, competindo aos Exmos. edis a análise de seu mérito.
 - 3. no que pese a proposição mencione que a suplementação operada no art. 2º decorre de superávit, conforme dicção do art. 3º, a proposição não foi instruída com documentação que comprove a referida situação. **Recomenda-se, portanto,**



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

que seja anexado o balanço patrimonial do exercício anterior.

4. em vista da revogação operada no art. 4º do PL, **recomenda-se que se faça menção aos dispositivos revogados, anexando-se as normas que os contêm.**

d) quanto aos dispositivos do projeto de lei:

1. no art. 1º, **recomenda-se que seja inserido no texto do artigo o valor final resultante da aplicação do percentual de reajuste, observando-se o princípio da publicidade/transparência.**
2. no art. 2º, **recomenda-se sua adequação para constar expressamente a autorização para abertura de crédito adicional suplementar, em observância ao disposto no art. 42 da Lei Federal nº 4320/64.**
3. no art. 3º, **recomenda-se que o texto seja adequado para se referir ao superávit do exercício anterior, em atendimento ao disposto no art. 43, §1º, I, e §º2, da Lei Federal nº 4.320/64, além de se proceder à anexação do balanço.**
4. no art. 4º, **recomenda-se que se insira os dispositivos que serão revogados pela lei, fazendo referência às normas que os contêm.**

e) quanto aos anexos da proposição, recomenda-se:

1. o acerto na primeira página da estimativa de impacto financeiro-orçamentário, visto que foi indicado que há previsão no orçamento inicial dos recursos, ao invés de ser referente ao superávit do exercício anterior.
2. aos Edis, que avaliem o mérito das declarações constantes na segunda página da estimativa, referentes aos art. 16 e 17 da LRF, especialmente quanto às medidas compensatórias, conforme explanado no item nº 59 do presente parecer.
3. a juntada do balanço patrimonial referente ao exercício anterior, para aferir o superávit aduzido.

f) quanto à técnica legislativa, além das correções tratadas na alínea “d” da presente conclusão, recomenda-se que se insira na ementa do projeto trecho que verse sobre a autorização para abertura de crédito suplementar.

g) quanto aos turnos de discussão e votação, bem como o quórum para aprovação, informa-se que:

1. a proposição será discutida e votada em turno único, conforme disposto no art. 166, §1º, do Regimento Interno.
2. que o quórum de aprovação é o da maioria simples, presente a maioria absoluta, nos termos da Constituição Federal e do



CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPAVA

PODER LEGISLATIVO

PÇA. JOÃO GOMES DA SILVA, 548 – FONE/FAX (16) 3172-1023 –

3172-5624

CEP. 14540-000 – ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ: 60.243.409/0001-60

SITE: igarapava.sp.gov.br

Regimento Interno desta Casa de Leis, aplicando-se o princípio da suficiência de votos.

- h) por fim, **recomenda-se que se observe o prazo previsto na lei eleitoral, notadamente os 180 (cento e oitenta dias) anteriores ao pleito eleitoral, para aprovação, sanção, promulgação e publicação do projeto de lei. Nessa linha, conforme calendário eleitoral em vigor, a data inicial da vedação para concessão de recomposição acima da inflação é 09 de abril de 2024.**

É o parecer, de caráter opinativo.

Igarapava-SP, 27 de março de 2024.

Luís Fernando Leandro de Paula

Advogado da Câmara Municipal de Igarapava-SP

OAB/MG 180.545

Este documento foi assinado digitalmente por Luis Fernando Leandro De Paula.
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 9CE9-DF18-737E-A3C9.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/9CE9-DF18-737E-A3C9> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 9CE9-DF18-737E-A3C9



Hash do Documento

DAAFF3E41AE3C74D90C0E535493BFD7D3191AB338DBB3BE2CA42834F0BE8D1B8

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 27/03/2024 é(são) :

Luis Fernando Leandro De Paula - 091.816.026-00 em

27/03/2024 14:15 UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

