



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

1

Ofício nº 002/2024

Teresina (PI), 15 de janeiro de 2024.

Senhor Presidente,

Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, nos termos do § 2º, do art. 56, da Lei Orgânica do Município, decidi vetar totalmente o Projeto de Lei Complementar que: **“Dispõe sobre a organização da Carreira dos Assistente Técnico Administrativo – Especialidades (Auxiliar de Administração / Agente de Administração Financeira / Assistente de Administração / Auxiliar de Administração Tributária) e de Assistente Técnico Profissionalizante – Especialidades (Técnicos Industriais e Técnicos Agrícolas), do quadro efetivo de servidores da Prefeitura Municipal de Teresina - PMT, com a instituição do respectivo Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, e dá outras providências”.**

RAZÕES DO VETO

É importante destacar que, embora o presente processo legislativo tenha sido deflagrado por iniciativa desta Chefia do Poder Executivo Municipal, verifica-se que – *com a apresentação das Emendas, especificamente pela Câmara Municipal, ao referido Projeto de Lei* –, não existe a possibilidade de sanção, da forma que foi aprovado, conforme será, a seguir, explicado.

Ressalto, de início, que as categorias que seriam beneficiárias do Projeto de Lei Complementar encontram-se com um vencimento desproporcional às suas atribuições e complexidade das funções desempenhadas, bem como ao mercado de trabalho, estando, *desde o ano de 2008*, sem aumento salarial efetivo, sendo submetida, apenas, ao reajuste linear anual de correção inflacionária que, por si só, não tem o condão de sequer igualar o vencimento ao salário mínimo, dependendo, assim, de uma complementação salarial estabelecida em lei a fim de alcançar o salário mínimo nacional.

Assim, passados todos esses anos, e com o intuito de reorganizar parte do seu quadro de pessoal, o Poder Executivo Municipal, encaminhou, a essa Casa Legislativa, o referido Projeto de Lei Complementar.

Durante a tramitação do processo legislativo foram inseridas emendas parlamentares que modificaram as dicções literais, originalmente atribuídas ao *caput* e ao § 2º do art. 1º, do Projeto de Lei Complementar. Por meio delas, a categoria funcional composta pelos *Auxiliares de Enfermagem* foi inserida no rol de beneficiários contemplados no citado Projeto de Lei. Ainda no bojo das alterações de autoria parlamentar, especificamente relacionadas aos *Auxiliares de Enfermagem*, incluiu-se enunciado (§ 2º, do art. 1º) que estabelece novo tratamento remuneratório aos que preencherem certos requisitos, além de mudança de cargo.

A Sua Excelência o Senhor
Ver. ENZO SAMUEL ALENCAR SILVA
Presidente da Câmara Municipal de Teresina
N/ CAPITAL





ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

2

Considerações a respeito da influência exercida pelo inciso I, do art. 63, da Constituição da República sobre a prerrogativa de emendar projetos de lei atribuída aos integrantes do Poder Legislativo:

A questão nuclear a ser elucidada está relacionada à apresentação de emendas parlamentares a projeto de lei de autoria ou iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Temos, a seguir, o disposto no art. 63, da Constituição Federal vigente:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

.....”

O exame do enunciado constitucional em comento, ancorado nos métodos hermenêuticos mais adequados, revela que integrantes do Poder Legislativo estão constitucionalmente habilitados ou autorizados a apresentar emendas a projetos legislativos de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Para que essa prerrogativa deferida aos parlamentares seja exercida de forma compatível com a vigente Constituição da República, dois requisitos devem ser respeitados: (i) a emenda apresentada por integrante do Poder Legislativo deve guardar relação de pertinência temática com a proposta original formulada pelo Chefe do Poder Executivo; e (ii) a modificação promovida na seara do Poder Legislativo não pode acarretar aumento de despesa.

Resultante de emenda parlamentar ao Projeto de Lei de origem do Chefe do Poder Executivo, o § 2º, do art. 1º, do autógrafo do Projeto de Lei – portanto, do documento apreciado e aprovado pelos membros da Câmara Municipal de Teresina e encaminhado à análise do Prefeito Municipal – prevê que “os ocupantes do cargo de auxiliar de enfermagem que possuam qualificação e habilitação legal dos Técnicos de Enfermagem deverão ser cadastrados no CNES como técnicos e farão jus ao tratamento remuneratório do novo cargo da PMT”.

Verifica-se, aqui, que o citado enunciado – introduzido, como visto, em decorrência da apresentação de emenda parlamentar –, estabelece incremento remuneratório aos *Auxiliares de Enfermagem* que preencherem determinados requisitos.

No que concerne ao preceito inscrito no § 2º, do art. 1º, do PL, uma vez constatada a mudança do padrão remuneratório oriunda de emenda parlamentar, com elevação de vencimentos a determinados ocupantes do cargo de *Auxiliar de Enfermagem*, a atuação legislativa consubstanciada na formalização de emenda modificativa terá ocorrido de forma inconstitucional, porquanto transgredida a regra jurídica encartada no inciso I, do art. 63, da Constituição da República. Comprovado, pois, o aumento de despesas oriundo da alteração do padrão remuneratório, o dispositivo textual, portanto, terá sido editado em descompasso ou desalinho com regra constitucional, situação em que não poderá ser introduzido na ordem jurídica municipal. Verificada a elevação de despesas promovida pela emenda parlamentar que resultou na edição do preceito em questão, ele deverá, pois, ser vetado por razões de ordem jurídica.





Autenticar documento em <http://www.splonline.com.br/cmteresina/autenticidade>
com o identificador 310030003800300032003A005000, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

3

De igual sorte, se a inclusão por emenda parlamentar dos ocupantes do cargo de *Auxiliar de Enfermagem* no Projeto de Lei – como foi aprovado – resultar em benefícios remuneratórios a eles, terá havido aumento de despesa e, por conseguinte, violação do disposto no inciso I, do art. 63, da Lei Fundamental da República. Nesse contexto, verificada que a inserção de categoria funcional no *caput* do art. 1º, do PL, resultou em incremento de despesas com pessoal funcionalmente vinculado ao Poder Executivo, o preceito estará contaminado pela mácula da inconstitucionalidade formal e, em virtude disso, deverá ser vetado por motivos de natureza jurídica.

Informações sobre o enunciado normativo inscrito no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a necessidade de seu cumprimento no caso de projetos de lei que tratem, ainda que indiretamente, de despesas obrigatórias de caráter permanente ou continuado:

O art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, contém mecanismo destinado a controlar as despesas obrigatórias de caráter continuado ou permanente. De acordo com o art. 17, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal: “*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*”.

No que diz respeito às despesas obrigatórias – categoria em que se enquadram os pagamentos de benefícios pecuniários a servidores abrangidos pelo regime estatutário municipal –, impõe-se ao Poder Público gastos que não se submetem à discricionariedade administrativa e que escapam aos limites orçamentários fixados para um ano financeiro específico.

Conforme o disposto no art. 113, do ADCT, o custo financeiro resultante das despesas obrigatórias de caráter permanente ou continuado *deve ser necessariamente estimado e, principalmente, demonstrado*, ainda mais num cenário de aperto orçamentário. Por isso, devem constar, no processo legislativo em que sejam disciplinadas despesas permanentes ou de caráter continuado – situação que se verifica no processo de formação de normas destinadas a regular certas carreiras de servidores do Poder Executivo, com as respectivas benesses remuneratórias – documentos que contenham avaliação do impacto orçamentário ocasionado pela potencial efetivação das normas: esses documentos de caráter financeiro e orçamentário são essenciais, de tal sorte que a inexistência deles não pode ser contornada.

A proposição legislativa, mesmo a emenda parlamentar a Projeto de Lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, que modificar despesa obrigatória permanente ou continuada *deve necessariamente* vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No presente caso, ao inserir, no Projeto de Lei, categoria funcional que dele não constava originalmente, o Poder Legislativo Municipal alterou o teor de despesa obrigatória permanente a cargo do Poder Executivo, o que exige a apresentação do estudo de impacto orçamentário, conforme determina o art. 113, do ADCT.

No presente caso, a estimativa de impacto orçamentário e financeiro corresponde à demonstração de quanto custará ao Poder Executivo Municipal a inserção dos *Auxiliares de Enfermagem* no rol de categorias disciplinadas pelo projeto legislativo proposto pelo Poder Executivo Municipal. Sem esse documento, os preceitos inseridos ou modificados por emenda parlamentar padecerão de inconstitucionalidade formal. Sublinhe-se que a estimativa de impacto a que se reporta o art. 113, do ADCT, já constava na Lei de Responsabilidade Fiscal para as denominadas despesas obrigatórias.





ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

4

Ao estender aos que compõem a carreira dos *Auxiliares de Enfermagem* as regras que estruturam o Projeto de Lei, a proposta apresentada por integrante do Legislativo Municipal, dando azo a despesas de caráter permanente ou continuado, deveria ter apresentado avaliação de impacto orçamentário, conforme exige o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Não os tendo, o Projeto de Lei, da forma que foi aprovado com as Emendas Parlamentares, padecem de inconstitucionalidade formal.

A estimativa de impacto orçamentário e financeiro de que trata o art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constitui exigência constitucional, o que impõe a sua apresentação. Daí decorre que será inconstitucional lei que altere despesa obrigatória, sem que o seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado da imprescindível estimativa de impacto financeiro e orçamentário.

A falta ou ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário, durante o processo legislativo, nos casos de projetos de lei que disciplinam, ainda que obliquamente, despesas obrigatórias permanentes ou continuadas – como são os atos legislativos que estabelecem benefícios pecuniários a determinadas categorias de servidores públicos em decorrência da redefinição do plano de carreira –, resultará na inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos aprovados.

Os demais enunciados normativos que compõem ou estruturam o Projeto de Lei ora vetado estão indissolavelmente ligados ao *caput* do art. 1º. Considerados globalmente, esses preceitos formam, assim, um complexo normativo (sistema) unitário e incidível: as disposições textuais são, portanto, interdependentes ou unidas pelo vínculo da conexão.

Tendo em vista a situação de mútua dependência normativa anteriormente apontada – observada quando as regras estatais se condicionam reciprocamente no que diz respeito à aplicabilidade e eficácia –, a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 1º, do PL, constatada a inexistência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário relativamente às mudanças promovidas por emenda parlamentar, acarretará o veto de todos os demais preceitos que integram o Projeto de Lei.

Portanto, configurada a violação do art. 113, do ADCT, no processo de apresentação das emendas parlamentares – com a inexistência da estimativa de impacto financeiro e orçamentário quanto às mudanças acarretadas pela emenda parlamentar –, são formalmente inconstitucionais os preceitos inscritos no art. 1º, *caput* e § 2º, do Projeto de Lei aprovado. Frente a inconstitucionalidade formal que os macula, eles não poderão ser inseridos no sistema jurídico municipal. Sem o ingresso deles, também não poderão de ser introduzidos no ordenamento normativo municipal os enunciados que, com eles, se interconexionam.

Em suma e por fim:

I - a inclusão por emenda parlamentar dos ocupantes do cargo de Auxiliar de Enfermagem no rol de categorias funcionais contempladas no projeto legislativo acarretará aumento de despesas com pessoal, padecendo de inconstitucionalidade formal porquanto editada, nesse contexto, em descompasso com o inciso I, do art. 63, da Constituição da República, sendo passível, assim, de veto de natureza jurídica;





ESTADO DO PIAUÍ
Prefeitura Municipal de Teresina
GABINETE DO PREFEITO

5

II - a alteração do disposto no § 2º, do art. 1º, do Projeto de Lei, por Emenda Parlamentar, resulta em elevação da despesa com pessoal, que necessitaria de documentos de natureza financeira a serem apresentados, quando da Emenda, o que, não ocorrendo, transgrediu o inciso I, do art. 63, da Constituição da República, situação que enseja o seu veto por razões de ordem jurídica;

III - como as disposições textuais resultantes de emenda parlamentar (art. 1º, caput, e § 2º) não foram acompanhadas da imprescindível estimativa do impacto financeiro e orçamentário, elas são formalmente inconstitucionais, porquanto editadas, nesse cenário, em desalinho com a exigência fixada no art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, em razão disso, não poderão ser introduzidas na ordem jurídica municipal;

IV - tendo em vista a situação de mútua dependência normativa a unir o caput do art. 1º, do Projeto de Lei, com todas as demais disposições textuais que integram a propositura legislativa, com o veto a esse dispositivo, por razão de ordem jurídica anteriormente apontada, todos os demais preceitos (dispositivos) também devem ser vetados, tendo em vista o vínculo de conexão que os une. Trata-se do fenômeno da “inconstitucionalidade por arrastamento ou atração”, fenômeno que se evidencia quando as disposições legais que não ostentem qualquer vício guardam relação de íntima dependência ou conexão com dispositivo legal inconstitucional. Por conseguinte, frente à flagrante relação de dependência que liga tais grupos de disposições normativas, torna-se lógica e juridicamente impossível a manutenção, na ordem jurídica, daquelas regras que, a despeito de não ostentarem qualquer vício de inconstitucionalidade que as infirme, dependem, de modo essencial, de outra regra, essa sim inconstitucional.

Ante a fundamentação acima aduzida estas, Senhoras Vereadoras e Senhores Vereadores, são as razões e os fundamentos que levam a vetar totalmente o Projeto em referência, e, embasado nestas ponderações e no zelo pelo ordenamento, submeto as razões do veto à elevada apreciação dessa Câmara Municipal.

JOSÉ PESSOA LEAL
Prefeito de Teresina

