PARECER JURÍDICO Nº 09/2023

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 03/2023 de iniciativa do Prefeito Municipal de Porto Feliz que *"DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DOS VALORES CONSTANTES DOS ANEXOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 233, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2021 CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a presente medida cuida de conceder ao funcionalismo público do Município de Porto Feliz reajuste no importe de 10% (dez por cento).

3. É a síntese do relatório. Passo à análise jurídica.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4. Primeiramente, imperioso destacarmos, a autonomia política, financeira e administrativa que, por expressa previsão constitucional, (art. 18 da Constituição Federal) são dotados os Municípios, sendo estes competentes para gerir sua própria estrutura e serviços, ou seja, possuem capacidade de auto-organização, de autogoverno, de autoadministração e de autolegislação.

5. Nesse sentido, destaca-se o posicionamento de José Afonso da Silva[1]:

> *"A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:*

[1] DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 641.

> *(a) **capacidade de auto-organização**, mediante a elaboração de lei orgânica própria;*
> *(b) **capacidade de auto-governo** (sic), pela eletividade do Prefeito e dos vereadores das respectivas Câmaras Municipais;*
> *(c) **capacidade normativa** própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;*
> *(d) **capacidade de autoadministração** (administração própria para manter e prestar serviços de interesse local).” (g.n.).*

6. No caso em questão, o artigo 30, inciso I da Constituição da República disciplina que o Município poderá legislar sobre tudo aquilo que for do seu interesse, *ipsis litteris*:

> *“Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;”*

7. Da mesma forma, reza o artigo 6º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *“Art. 6º - Compete ao Município legislar e prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua comunidade, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:*
>
> *I – dispor sobre assuntos de interesse local nas áreas que não sejam de competência exclusiva da União e do Estado;”*

8. Nessa perspectiva, cabe ao Município, portanto, estabelecer o regime que irá atribuir aos seus funcionários, o provimento de cargos, a forma de remuneração, o tempo de serviço, as vantagens dos servidores, dentre outros.

9. Na mesma linha é o entendimento de Diógenes Gasparini[2]:

> *"A competência do Estado-Membro e do Distrito Federal para organizar o seu pessoal é ampla, devendo o seu exercício observar os princípios estabelecidos na Constituição Federal, as disposições das respectivas Constituições e as normas nacionais relativas a servidores. Assim, nenhuma lei federal editada para organizar os servidores federais é aplicável aos servidores públicos estaduais, distritais e municipais.* ***Em relação ao Município, ocorre o mesmo. Este, atendidas as disposições constitucionais federais, as normas nacionais e as de sua Lei Orgânica, tem liberdade de organizar o seu pessoal, segundo o interesse local. De sorte que pode elaborar a lei de seus servidores sem qualquer ingerência das demais esferas do governo. Nem mesmo a Constituição do Estado pode intervir no teor desta regulamentação.***" *(g.n.)*

10. Ainda sobre o tema, segundo o ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles[3]:

> ***"A competência do Município para organizar seu funcionalismo é consectário da autonomia administrativa que dispõe (CF, art. 30, I).*** *Assim, a exemplo dos Estados, atendidas as normas constitucionais aplicáveis ao servidor público, os preceitos das leis de caráter nacional e Lei Orgânica, pode o Município elaborar o regime jurídico de seus servidores, segundo as conveniências locais."*
>
> E continua o Mestre:
>
> *"Desde que o Município é livre para aplicar suas rendas e organizar seus serviços (CF, art. 30, III e IV), nenhuma*

[2] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 227.
[3] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 30ª ed., SP, Malheiros, 2005, p. 412/413.

> *interferência pode ter o Estado-Membro nesse campo da privativa competência local.* ***Só o Município poderá estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e possibilidades de seu orçamento."*** *(g.n.)*

11. Nessa esteira, resta límpido o direito de autorregulação e autoadministração do Município como Ente Federativo, conforme disposições insertas nos artigos 18, "*caput*" e 30, inciso I, ambos da Constituição Federal.

12. Realizadas as considerações preliminares, denotamos que o Projeto de Lei Complementar em questão concede um reajuste nos vencimentos dos servidores do Poder Executivo Municipal, não fazendo menção a revisão geral anual, prevista no artigo 37, inciso X da Constituição Federal, bem como ao índice porventura utilizado. Da mesma forma que não o faz na justificativa encaminhada através do Ofício nº 77/2023.

13. Pertinente tal colocação, pois o tratamento jurídico dispensado a cada um dos institutos é diverso.

14. A revisão geral anual é um direito constitucionalmente assegurado a todos os servidores, como forma de recompor o valor real de vencimentos, depreciados ao longo dos doze meses anteriores pelas oscilações inflacionárias. Trata-se, portanto, não de um aumento remuneratório por espécie, mas sim da restauração das importâncias perdidas em razão dos fenômenos econômicos.

15. Não há a exigência, nesse caso específico, de apresentação de impacto orçamentário e financeiro, tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 17, §6º, excepciona tal exigência para a revisão geral anual prevista no art. 37, X, da CRFB.

16. Difere, nesse sentido, da expressão "reajuste remuneratório", que significa, justamente, a concessão de

aumentos reais aos vencimentos de determinadas categorias de funcionários.

17. Nesse sentido, conforme alhures mencionado, se extrai da justificativa, bem como do artigo 1º do Projeto de Lei Complementar em análise que o mesmo trata-se de um reajuste concedido aos servidores públicos do Executivo Municipal, o que é reforçado com a apresentação da estimativa do impacto orçamentário-financeiro pelo Prefeito Municipal.

18. Por oportuno, vejamos as distinções apresentadas pelo Ilm. Ministro Carlos Aires Brito :

> *"Entendo que em matéria de remuneração há apenas duas categorias ou dois institutos. Ou o instituto é da revisão, a implicar mera reposição do Poder aquisitivo da moeda, por isso que a Constituição no inciso X do artigo 37 fala de índices e datas absolutamente uniformes, iguais; ou, não sendo revisão, será reajuste – que eu tenho como sinônimo de aumento. Então, de um lado, temos ou revisão, que não é aumento, é mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, ou, então, aumento. Mesmo que a lei chame de reajuste, entendo que é um aumento. Aí, sim, há uma elevação na expressão monetária do vencimento mais do que nominal e, sim, real. Aumento tem a ver com densificação no plano real, no plano material do padrão remuneratório do servidor; revisão, não. Com ela se dá uma alteração meramente nominal no padrão remuneratório do servidor, mas sem ganho real."*

19. Trazemos, também, a lição de Hely Lopes Meirelles[4]:

> *"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um*

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 459.

> *reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo."*

20. Outrossim, conforme decisão proferida na ADI 3459/RS, relatoria do Ilm. Ministro Marco Aurélio, a revisão geral anual apenas implica na reposição do poder aquisitivo com a manutenção do valor da remuneração, em outras palavras, é a simples atualização monetária dos valores percebidos pelos servidores, *in verbis*:

> "Revisão geral distingue-se de aumento. Revisão geral implica simples manutenção do equilíbrio da equação inicial, afastando-se a perdas sofrida por agentes públicos e servidores em virtude da inflação. Revisão geral, e o texto da Lei Fundamental a quer, repita-se, anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices – não resulta em acréscimo, mas na atualização monetária, de modo a eliminar os efeitos da inflação e com isso repor o poder aquisitivo da parcela percebida." (Ministro Marco Aurélio, na condição de Relator da ADI 3459/RS, 21-5-2007)

21. Outra importante distinção dos institutos diz respeito a iniciativa da apresentação da matéria, uma vez que é pacífico que para a concessão de revisão geral anual, no âmbito municipal, a iniciativa é do Prefeito Municipal, não cabendo a outro Poder interferir na sua proposição, inclusive no que diz respeito ao índice a ser aplicado.

22. Isso porque, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a iniciativa da Lei para a concessão da revisão geral anual é privativa do Chefe do Executivo para todos, incluindo aqueles servidores e agentes políticos para os quais a

iniciativa da lei para fixação ou alteração da remuneração compete ao Legislativo, como os servidores da Câmara e os agentes políticos, conforme se extrai dos acórdãos ementados:

> "AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI MUNICIPAL 6.807/2005. **REVISÃO GERAL ANUAL. SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS/SC. VÍCIO DE INICIATIVA. ART. 37, X E 61, § 1º II, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **A iniciativa de lei que versa sobre revisão geral anual de remuneração cabe ao chefe do Poder Executivo. Precedentes.** II - Agravo regimental a que se nega provimento." (ARE 1251831 AgR-segundo, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 27-08- 2020 PUBLIC 28-08-2020)

> "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 12.299 de 2005 do Estado do Rio Grande do Sul que concedeu reajuste de vencimentos aos servidores do Poder Judiciário. **3. Revisão Geral Anual. Iniciativa Privativa do Chefe do Poder Executivo. 4. Lei de iniciativa do Tribunal de Justiça local. Inconstitucionalidade. Violação aos arts. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição Federal.** 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 3538, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08- 2020 PUBLIC 17-08-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe-249 DIVULG 14-10-2020 PUBLIC 15-10-2020)

> "AGRAVO INTERNO NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. **LEI QUE PROMOVE A REVISÃO GERAL ANUAL DOS AGENTES E SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. PODER EXECUTIVO.** AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei Municipal nº 2.770/2011, do Município de Guararema, 'que autoriza o reajuste da

> remuneração de todos os servidores do Município de Guararema, inclusive proventos de inatividade e dá outras providências'. 2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reputou inconstitucional a norma, por vício de iniciativa, na parte em que concedeu a revisão geral anual dos subsídios dos Secretários Municipais, dos Secretários Municipais Adjuntos, do Procurador-Geral e do Procurador Adjunto, à consideração de que compete ao Poder Legislativo propor a lei que dispõe sobre a remuneração desses agentes públicos. 3.**A iniciativa para a lei que concede a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição é do Chefe do Poder Executivo. 4. Tal diretriz vale mesmo para os agentes e servidores públicos cujo reajuste remuneratório não é proposto pelo Chefe do Executivo, como os Secretários Municipais.** 5. Agravo Interno a que se nega provimento." (RE 731221 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 28/05/2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe122 DIVULG 06-06-2019 PUBLIC 07-06-2019)

23. No que concerne à revisão geral dos subsídios dos agentes políticos na mesma legislatura, é salutar que o tema está afetado a Repercussão Geral (objeto do RE 1344400 – tema 1192), pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, o qual será analisado à luz do artigo 29, inciso VI da Constituição Federal.

24. Assim, a regra de competência contempla ao Prefeito a iniciativa do processo legislativo para a concessão da revisão geral anual a todos (servidores do Poder Executivo e Poder Legislativo), com indicação do índice oficial a ser considerado – este último, escolhido entre índices de medição de inflação existente, por exemplo, INPC, IPCA, etc.

25. Todavia, não é o que detectamos na Propositura em análise, pois caso assim o fosse, necessariamente, os requisitos para a revisão geral anual deveriam estar presentes, quais sejam: (i) anualidade; (ii) instituição por lei específica; (iii) identidade da data

de concessão (contemporaneidade); (iv) unicidade de índices; (v) incidência sobre todos os servidores (generalidade).

26. Consoante se apresenta, o Projeto de Lei Complementar prevê um aumento real na remuneração dos vencimentos dos servidores do Poder Executivo Municipal, a considerar o reajuste noticiado.

27. Nesse sentido, no que tange a iniciativa, a competência para dispor sobre a matéria em questão é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme disposto no art. 40, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz, *in verbis*:

> *"Art. 40 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:*
>
> *I - Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
> *II – servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;"*

28. Ratificando tal competência, assim dispõe o art. 58, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

> *"Art. 58 – Compete privativamente ao Prefeito:*
> *(...)*
> *IX – prover e extinguir cargos, empregos ou funções públicas, na forma da lei, e expedir os demais atos à situação funcional dos servidores, salvo os de competência da Câmara;"*

29. Por todo o exposto, verifica-se estar adequada a competência do Município, a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, bem como a espécie legislativa apresentada, não havendo quaisquer vícios nesses pontos.

30. Por fim, o Projeto em análise vem acompanhado da Previsão de Impacto sobre a Receita Corrente Liquida, o

Demonstrativo de Impacto Orçamentário-Financeiro com o reajuste salarial concedido aos Funcionários Públicos do Município de Porto Feliz, bem como da Declaração do Chefe do Poder Executivo Municipal de que as despesas geradas com o referido reajuste salarial tem adequação orçamentária e financeira com as peças de planejamento: PPA, LDO e LOA, em cumprimento ao artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

31. Vejamos noticiado dispositivo:

> *"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.*
> *(...)"*

32. Ademais, não podemos olvidar do artigo 169, *caput* e § 1º, incisos I e II, da Constituição Federal:

> *"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: (Renumerado 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." (g.n.)*

33. Não obstante o encaminhamento da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, fundamental a apreciação da Assessoria Técnica Contábil desta Casa de Leis, a fim de que seja exarado o competente Parecer sobre a matéria relativa à Contabilidade Pública.

34. Tal Parecer certamente trará elementos seguros para avaliação dos nobres Edis, nesse ponto específico, por se tratar de matéria de natureza contábil.

III – CONCLUSÃO

35. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei Complementar nº 03/2023 não apresenta incompatibilidades quanto à forma, matéria e técnica legislativa, estando, pois, apto para continuar o seu trâmite até apreciação e deliberação final da Casa Legislativa, cabendo ao Plenário exercer o juízo de mérito.

36. Por fim, imperioso registrarmos, que o presente Parecer não tem efeito vinculante, tampouco decisório, mas sim trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Edilidade.

37. Feitas as colocações pertinentes para orientação dos nobres Vereadores, passamos a mencionar os requisitos regimentais a serem cumpridos quando da apreciação da matéria pelo Plenário do Legislativo Municipal:

SUPORTE JURÍDICO - O presente Projeto de Lei Complementar nº 03/2023 de autoria do Chefe do Executivo está amparado pelo artigo 6º, inciso I, c/c o artigo 40, incisos I e II, todos da Lei Orgânica Municipal.

DUAS DISCUSSÕES – Nos termos do artigo 204, § 2º, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, § 3º, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

VOTAÇÃO NOMINAL – Na forma do artigo 218, inciso II, c/c o artigo 219, inciso III, todos do Regimento Interno da Casa Legislativa Municipal.

É o parecer[5], que submetemos à apreciação dos nobres Edis.

Porto Feliz, 24 de março de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[5] Este Parecer contém 12 (doze) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.