PARECER JURÍDICO Nº 12/2023

PROJETO DE LEI Nº 09/2023

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei nº 09/2023 de iniciativa da Mesa Diretora desta Casa de Leis que *"DISPÕE SOBRE A TABELA DE REFERÊNCIAS E VALORES SALARIAIS DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO FELIZ, CONFORME ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

2. De acordo com a justificativa que o acompanha, a Propositura reajusta os valores salariais dos servidores da Câmara Municipal de Porto Feliz, visando a valorização do servidor, respeitadas as formalidades regimentais pertinentes.

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

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

a) Da competência municipal e da iniciativa do processo legislativo

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 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***

[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.

seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e possibilidades de seu orçamento." *(g.n.)*

11. Nessa esteira, o reajuste que se pretende aprovar se insere, efetivamente, na definição de interesse local, uma vez que compete a cada esfera da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), por meio de cada poder constituído, promover a política remuneratória do serviço público, de modo que cabe ao Município de Porto Feliz adotar essa medida quanto aos seus servidores, nos termos do art. 30, inciso I, da CF/88.

12. No que tange a iniciativa para a deflagração do processo legislativo, por sua vez, está adequada, pois o Projeto apresentado trata da concessão de reajuste aos servidores municipais vinculados ao Poder Legislativo, o que tem fundamento nos artigos 51, IV, 52, XIII, ambos da Constituição Federal.

13. Como é sabido, o Poder Legislativo Municipal, representado pela Câmara Municipal de Vereadores, é detentor do dever-poder de auto-organização e está obrigado a observar o Princípio da Simetria no que tange à esfera Federal e Estadual.

14. Conforme noticiados artigos 51, inciso IV e 52, inciso XIII, ambos da Constituição Federal, compete privativamente à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal: ***"dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias".***

15. Nessa toada, a competência para dispor sobre a matéria afeta ao presente Projeto de Lei *sub examine*, é exclusiva desta Casa Legislativa, conforme dispõe o artigo 26, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Feliz:

> *"Art. 26 – É da competência exclusiva da Câmara:*
> *(...)*
> *IV – propor a criação ou a extinção de cargos dos serviços administrativos internos e a fixação dos respectivos vencimentos;"*

16. Já o artigo 23, inciso II, e artigo 41, inciso II, ambos do mesmo diploma legal acima mencionado, fazem menção a iniciativa, senão vejamos:

> *"Art. 23 – À Mesa, dentre outras atribuições, compete:*
> *(...)*
> *II – propor projetos que criem, transformem ou extingam cargos dos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos;"*
>
> *"Art. 41 – É da competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das espécies normativas que disponham sobre:*
> *(...)*
> *II – organização dos serviços administrativos da Câmara, criação, transformação ou extinção de seus cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração."*

17. Verifica-se, portanto, 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.

b) Do reajuste remuneratório – Considerações

18. A Mesa Diretora propôs o presente Projeto de Lei argumentando que o objetivo da proposta é valorizar os servidores da Câmara Municipal de Porto Feliz, reajustando os vencimentos em 15% (quinze por cento).

19. Pertinente tecermos algumas considerações a respeito da revisão geral anual e do reajuste que ora se pretende, haja vista que o tratamento jurídico dispensado a cada um dos institutos é diverso.

20. Veja-se, nesse sentido, a elucidação dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Ayres Britto, do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.459/RS:

> *"Revisão geral distingue-se de aumento. Revisão geral implica simples manutenção do equilíbrio da equação inicial, afastando-se a perda 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."*
>
> *"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 um ganho real."*

21. 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 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,*

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

por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo."

22. Assim, seguindo-se o entendimento acima exposto, em matéria de remuneração há apenas dois institutos a serem compreendidos: revisão e reajuste. A revisão é a recomposição das perdas inflacionárias ocorridas durante determinado período, não se tratando de aumento, pois, embora haja uma elevação nominal da expressão monetária, não há, de fato, aumento real do padrão remuneratório. O reajuste, por outro lado, consiste na densificação do vencimento no plano real, para além dos índices inflacionários, tratando-se, efetivamente, de um aumento.

23. Na presente situação, a Mesa Diretora propõe o Projeto de Lei com o objetivo de conceder reajuste aos servidores do Poder Legislativo Municipal de Porto Feliz, visando valoriza-los, atendendo-se, desta forma, a iniciativa para tal concessão.

c) Do atendimento aos requisitos de natureza financeira

24. Além do atendimento da competência e da iniciativa legislativa, a Proposta que objetive a concessão de reajuste aos servidores públicos deve demonstrar o cumprimento de requisitos de natureza orçamentária.

25. Nessa toada, o Projeto em análise vem acompanhado da Estimativa do Impacto Orçamentário-Financeiro, bem como da Declaração do Ordenador de Despesas – Presidente da Câmara Municipal de Porto Feliz, de que as despesas geradas com o referido reajuste salarial em 15% (quinze por cento) tem adequação orçamentária-financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com os objetivos e metas do Plano Plurianual 2022/2025 e Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, cumprindo-se, assim, o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. 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.
(...)"

27. Pois bem, 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.

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

III – CONCLUSÃO

29. Ante o exposto, pela análise jurídica realizada, constatamos que o Projeto de Lei nº 09/2023 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.

30. 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.

31. 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 nº 09/2023 de autoria da Mesa Diretora está amparado pelo artigo 6º, inciso I, artigo 26, inciso IV, c/c os artigos 23, inciso II e 41, inciso II, todos da Lei Orgânica Municipal.

DISCUSSÃO ÚNICA – Nos termos do artigo 204, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Porto Feliz.

QUÓRUM - Maioria absoluta, conforme preceitua o artigo 217, inciso II, e § 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, 04 de abril de 2023.

Dra. Thais Mussi Ferreira
Advogada – OAB/SP 262.478

[5] Este Parecer contém 09 (nove) laudas, todas rubricadas pela Procuradora signatária.