



Processo administrativo nº 162/2024

Projeto de Lei nº 01/2024

Proponente: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei que altera a Lei nº 2.417, de 22 de dezembro de 2011 e dá outras providências. Vencimento. Servidor inativo. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa, desde que atendida a recomendação única proferida.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, proposto pela Mesa Diretora da Câmara Municipal de Viana, objetivando a alteração da Lei 2.417, de 2011, a fim de proceder com a atualização de valores de servidor inativo.

Na justificação apresentada, os Parlamentares sustentam que o projeto de lei se originou após requerimento subscrito pela servidora inativa, Sr.^a Stélida Pimentel Tagarro, no qual narrou certo "esquecimento do legislador pretérito sobre seu cargo".

Afirmam ainda que, por uma questão normativa, o cargo ocupado pela requerente foi suprimido, e, conseqüentemente, as atualizações vencimentais. Registram que, embora tenha se garantido a servidora, por meio da Lei que se pretende alterar, a percepção do mesmo vencimento do Cargo de Consultor Técnico Administrativo, e, apesar das alterações no espaço-tempo, quanto a este último cargo citado, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município (IPREVI) não promoveu as atualizações devidas.

Não obstante, aduzem que, durante a análise do requerimento administrativo da Sr.^a Stélida, restou percebido que o mesmo ocorrerá com outros servidores inativos, que também não tiveram seus vencimentos devidamente ajustados ao longo do tempo, destacando para tanto os ocupantes dos cargos de Consultor Técnico Administrativo e Consultor Técnico Legislativo.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E CONSULTORIA JURÍDICA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma





estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PA-RECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o **parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei n.º 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

Compulsando o projeto apresentado resta constatado que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O Supremo Tribunal Federal entende que as competências legislativas do município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local e ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos Municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevar os Municípios ao status de ente federativo na Constituição Cidadã de 1988.

Neste passo, necessário replicar a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁵, que vem esclarecer que “o que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”, ou seja, tudo o que repercutir direta ou indiretamente na vida municipal é de interesse do Município, embora possa refletir também de forma direta ou indireta aos Estados e à União.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.





Para o STF, essa autonomia revela-se fundamentalmente quando o Município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, como previsto no art. 30, I, da CF. Por esse ângulo, a matéria normativa constante na proposta está adequada efetivamente à definição de interesse local.

Quanto ao deflagramento do processo legislativo e à iniciativa da matéria, Projeto de Lei apresentado propõe alterações na lei que trata dos vencimentos de servidores que anteriormente pertenciam ao quadro da Câmara Municipal de Viana e que atualmente integram o quadro de inativos. Assim, aplica-se, ainda que de forma análoga, o disposto no art. 23, inciso V, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 23 À Câmara Municipal compete privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

V - criar, transformar ou extinguir cargos, empregos e funções de seus serviços e fixar os respectivos vencimentos;

Insta destacar ainda que, o projeto de lei sob análise adveio da Mesa Diretora, possuindo esta competência para tanto, a rigor do contido no art. art. 15, Parágrafo Único, inciso II, do Regimento Interno:

Art. 15 A Mesa além das suas atribuições consignadas neste Regimento, ou dele implicitamente resultantes, compete a direção dos trabalhos legislativos da Câmara Municipal, especialmente a definida no § 2º, art. 27 da Lei Orgânica do Município.

Parágrafo único. Compete a Mesa as seguintes atribuições:

[...]

II – propor projetos de resolução que criem ou extinguem cargo do serviço da Câmara e fixem os respectivos vencimentos;

[...]

Portanto, no presente projeto de lei, foi observada a competência e iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

Inobstante, cumpre registrar que, por se tratar de projeto de lei que trata de vencimento de servidores, ainda que na inatividade, deve ser observado o voto da maioria absoluta para aprovação, na forma do art. 221 do Regimento Interno.

3.2. Aspecto Material

3.2.1.A justificação do projeto de lei

Nota-se que a presente propositura pretende alterar o art. 1º Lei nº 2.417, de 22 de dezembro de 2011, e traz em seu escopo outros dois artigos, todos eles versando sobre o valor do vencimento (valor básico) de servidores inativos.





Para melhor exposição de ideias e considerando que a conclusão para proposição do projeto de lei foi bem exposta na justificação da proposição, transcreveremos alguns trechos desta. Ressaltamos que, apesar da transcrição do teor da justificação, temos ciência que esta não compõe –por força regimental – o projeto de lei em si, sendo apenas um texto argumentativo que tem por finalidade apresentar a proposição normativa àqueles que vão apreciá-la e deliberá-la.

No entanto, dado o esboço histórico e fático contido na justificação, o transcreveremos neste parecer, fazendo correlação aos dispositivos contidos no projeto de lei ora analisado.

Pois bem.

Em relação ao art. 1º do Projeto de Lei, este altera o art. 1º da Lei 2.417, de 2011, para permanecer assegurando que o servidor que tenha ocupado e aposentado no cargo de Secretário-Padrão F na Câmara Municipal de Viana, posteriormente reclassificado para o cargo de Consultor Técnico Administrativo, tenha seu vencimento atualizado.

A segurança já prevista na Lei 2.417, de 2011, e mantida na alteração pretendida decorre da necessidade de corrigir os efeitos da utilização de instrumentos diversos (por exemplo Resoluções, Lei...) para tratar do mesmo tema. Na justificação, sobre este ponto, assim expuseram os parlamentares:

Assim, entende-se que as Câmaras Municipais possuem competência semelhante para organizar seus serviços internos, o que incluía a criação de cargos, sem a necessidade de intervenção do Poder Executivo Municipal. Essa interpretação decorre, inclusive, da autonomia legislativa das Casas Legislativas (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas Estaduais e Câmaras Municipais), que lhes permite regular seus próprios assuntos internos, sua organização e funcionamento.

No caso, a organização dos serviços internos das Câmaras Municipais através de resolução (sentido formal)⁶ cinge-se, exclusivamente, aos exatos termos do inciso X (CF, art. 48), qual seja: a "criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b"; não sendo cabível, entretanto, a fixação de remuneração ou sua alteração, que somente se dará através de lei no sentido formal (CF, art. 37, X).

Atualmente, a criação de cargos públicos pela Câmara Municipal, incluindo aqueles destinados ao seu próprio funcionamento, geralmente deve ser feita por meio de lei, e não apenas por resolução interna, conforme os princípios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação complementar, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

⁶ Resolução é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente. Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa. Obedece ao princípio legislativo da elaboração das leis mas não se sujeita a sanção e veto do Executivo. Presta-se à aprovação do regimento interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa e regência de outras atividades internas da Câmara. Não se confunda, entretanto, resolução do plenário, que é ato legislativo de caráter político-administrativo, sujeito ao processo legislativo para sua elaboração, com resolução da Mesa, que é mero ato administrativo de execução das funções deste órgão, e, como tal, restrito aos seus serviços e respectivo pessoal. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 12ª ed., Malheiros Editores, p. 625,





Essa evolução histórica é importante, cabendo destacar que foi por meio da Resolução nº 01/1980 a Sra. Stéllida Pimentel Tagarro foi aposentada no cargo de Secretário-Padrão F. Posteriormente, com a Lei nº 1.021/1987, no seu art. 23 foram expressamente revogados todos os cargos de provimento efetivo.

Na época, o cargo de provimento efetivo Secretário-Padrão F já se encontrava transformado em Secretário Legislativo, tendo sido alterada a nomenclatura para Secretário de Serviços Gerais.

Em 1990, o cargo de Secretário de Serviços Gerais foi transformado para Consultor Técnico Administrativo, conforme Resolução de nº 072/1990. A Lei nº 2.025/2008 alterou o vencimento-base do cargo de Consultor Técnico Administrativo para R\$1.500,00 reais. Já com o advento da Lei 2.327/2011, conforme art. 1º, para o fim de aposentadoria, ficou assegurado ao servidor que tivesse ocupado o cargo de Consultor Técnico Administrativo na Câmara Municipal de Viana, o valor do vencimento de R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais) conforme pdto na Lei nº. 2.327, de abril de 2011.

De fato, em uma análise doutrinária e até mesmo histórica, a criação e transformação de cargos no âmbito do Poder Legislativo se davam por meio de Resolução, considerando ser este o instrumento utilizado pelo Congresso Nacional, e por simetria, assim estendido ao âmbito municipal. Sobre as resoluções, vejamos como se posicionava o saudoso Professor Hely Lopes Meireles:

Resolução é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente. Não é lei, nem simples ato administrativo: é deliberação político-administrativa. Obedece ao princípio legislativo da elaboração das leis mas não se sujeita a sanção e veto do Executivo. Presta-se à aprovação do regimento interno da Câmara; criação, transformação e extinção dos seus cargos e funções e fixação da respectiva remuneração; concessão de licença a vereador; organização dos serviços da Mesa e regência de outras atividades internas da Câmara. Não se confunde, entretanto, resolução do plenário, que é ato legislativo de caráter político-administrativo, sujeito ao processo legislativo para sua elaboração, com resolução da Mesa, que é mero ato administrativo de execução das funções deste órgão, e, como tal, restrito aos seus serviços e respectivo pessoal

Ocorre que, pela utilização de instrumentos normativos diversos, por diversas vezes, havia certa dificuldade na interpretação das normas, especialmente as de matéria orçamentária, motivo pelo qual, hodiernamente, se utiliza de Lei formal para edição de medidas que impactem no funcionamento do poder Legislativo Municipal.

Não bastasse isso, como se trata de nova classificação e/ou alteração do vencimento básico do servidor o instrumento jurídico idôneo é a lei (CF, art. 37, X) e não a resolução, conforme julgado abaixo:





CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ALTERAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. NECESSIDADE DE LEI EM SENTIDO FORMAL. 1. **A fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos somente pode ser feita mediante lei formal, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal. Precedentes do STF.** 2. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. ⁷

Desta forma, pela proposta ventilada no art. 1º do Projeto de Lei, se verifica que o legislador pretende apenas manter, por meio de lei formal, o que já se tinha entendimento da leitura das resoluções de transformação de cargos, afetos à servidora Stélida.

No primeiro dispositivo os proponentes ainda fixam o provento, procedendo assim com a atualização que outrora não foi efetuada pelo instituto de previdência, conforme disposto no seguinte trecho da justificação:

Embora o valor do vencimento do cargo de provimento efetivo de nível superior (Consultor Técnico Administrativo) tenha sofrido alterações no espaço-tempo, conforme se extrai da Lei nº 2.908/2018 (norma posterior), o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município (IPREVI) não promoveu as atualizações devidas.

No tocante ao disposto no art. 2º do Projeto de Lei analisado, este também versa sobre a fixação de proventos na inatividade dos servidores ocupantes dos cargos de Consultor Técnico Administrativo e Consultor Técnico Legislativo, assim discorre a justificação:

Durante a análise do caso apresentado pela servidora inativa Stélida, constatou-se que outros servidores inativos também não tiveram seus vencimentos devidamente ajustados ao longo do tempo. Esses servidores incluem ocupantes dos cargos de Consultor Técnico Administrativo e Consultor Técnico Legislativo.

Por fim, quanto a revogação contida no art. 3º, se trata de uma revogação expressa, considerando que alguns dispositivos já estão revogados tacitamente com publicação de Leis que tratavam da estrutura de pessoal da Câmara Municipal de Viana.

3.3. A atualização de vencimentos propostas

Feitas as considerações acima, passamos a análise legal do projeto em si.

Conforme narrado, o projeto prevê a atualização de vencimento de servidores inativos. A atualização, na forma proposta, já havia sido realizada pela Câmara Municipal há aproximadamente 13 (anos), quando da edição da Lei 2.417, de 2011; Lei esta que se pretende alterar com a propositura analisada.

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70008225898, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 13/09/2004)





O estabelecimento de vencimentos dos servidores públicos, conforme previsão no texto constitucional, deve ser fixado e alterado por lei específica. Se não, vejamos o disposto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal:

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

O disposto na Constituição Federal, é replicado na Constituição do Estado do Espírito Santo (Art. 32, inciso XVI⁸), que por sua vez se reproduz na Lei Orgânica Municipal.

Em síntese, apesar da autonomia garantida ao Poder Legislativo de utilizar mecanismo próprios (Resolução, por exemplo), o legislador, após a edição da Emenda Constitucional 19 de 1998, quis deixar expresso a necessidade de edição de lei formal para versar sobre o vencimento de servidores públicos.

Como já tratado, no presente projeto, se pretende proceder com a atualização, isto é, uma majoração específica nos proventos de somente três inativos citados na proposição.

Neste ponto em específico, apesar do projeto não mencionar os termos "reajuste" ou "majoração", temos que o que se pretende é revisar o valor do vencimento dos inativos, modificando este numerário específico.

Deste modo, necessário fazer uma distinção entre o aumento real e a revisão de vencimentos. Neste ponto, podemos citar a doutrina do Professor Hely Lopes Meireles⁹:

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar 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, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.

No tocante à primeira espécie, a parte final do inc. X do art. 37, na redação da EC 19, assegura "revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção

⁸ Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, e também aos seguintes:

[...]

XVI - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 3º do Art. 38, somente poderão ser fixados ou alterados por norma específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010, 36ª ed., p. 513.





de índices", dos vencimentos e dos subsídios. A revisão já era prevista pela mesma norma na sua antiga redação, que, todavia, não a assegurava. Agora, no entanto, na medida em que o dispositivo diz que a revisão é "assegurada", trata-se de verdadeiro direito subjetivo do servidor e do agente político, a ser anualmente respeitado e atendido pelo emprego do índice que for adotado, o qual, à evidência, sob pena de fraude à Constituição e imoralidade, não pode deixar de assegurar a revisão.

A segunda espécie ocorre através das chamadas reestruturações, pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal

Sobre o tema, podemos citar também a inteligência feita pelo Ministro Ayres Britto, quando votou nas ADI's nº 2.726-3 e 3.599-1:

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.

No presente caso, como dito, embora não se tenha utilizado o termo reajuste ou aumento, pretendem os proponentes aumentar o vencimento dos inativos citados, um vez que, conforme exposto na justificção, apesar de Leis posteriores a Lei 2.417, de 2011, terem procedido com o aumento de vencimento base, este não foi aplicado pelo Instituto de Previdência, seja porquê o IPREVI não observou a norma, ou porquê a norma era taxativa na fixação, ou seja, não fazia uma referência que deveria ser seguida para atualização.

Dito isto, o que se pretende pelo projeto é visitar o vencimento dos servidores inativos, fixando valor maior, logo, a alteração será meramente nominal no vencimento do servidor, mas sem que haja uma apuração revisional, aplicando-se índices inflacionários, para um ganho real.

Neste aspecto, necessário frisar, ainda que de forma redundante, que o pretendido não se amolda com a chamada revisão geral constitucional de vencimentos, isso porque inexistente regra municipal para realização de tal revisão, tampouco há enfoque geral. Por sua vez, o aumento ou reajuste, parte de um ato discricionário do legislador, que na competência legislativa pode propor o aumento nominal a servidores inativos específicos.





Sobre o tema, assim decidiu o Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE LEI PARA REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS. AUSÊNCIA DE DIREITO A INDENIZAÇÃO.

1. Recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, contra acórdão do TJ/SP que assentara a inexistência de direito à indenização por omissão do Chefe do Poder Executivo estadual quanto ao envio de projeto de lei para a revisão geral anual das remunerações dos respectivos servidores públicos. 2. O art. 37, X, da CF/1988 não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período. Isso não significa, porém, que a norma constitucional não tenha eficácia. Ela impõe ao Chefe do Poder Executivo o dever de se pronunciar, anualmente e de forma fundamentada, sobre a conveniência e possibilidade de reajuste ao funcionalismo. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento, com a fixação da seguinte tese: "O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, pronunciar-se de forma fundamentada acerca das razões pelas quais não propôs a revisão".¹⁰

Não obstante, a revisão anual, para ser configurada, deve observar os seguintes requisitos: *a) anualidade; b) instituição por lei específica; c) identidade da data de concessão (contemporaneidade); d) unicidade de índices; e) incidência sobre todos os servidores e agentes políticos de cada Poder ou Órgão Constitucional (generalidade)*. Em outras palavras, **não** que se falar de revisão geral anual no presente caso sob análise.

3.4. A lei eleitoral e orçamentária e seus impactos no projeto de lei

Considerando não ser fato de revisão, necessário adentrar no aspecto da legislação eleitoral e orçamentária, especialmente por estarmos em ano eleitoral e por se tratar de último ano de mandato da Mesa Diretora.

¹⁰ RE 565089, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 25-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-102 DIVULG 27-04-2020 PUBLIC 28-04-2020





3.4.1.A legislação eleitoral

Da leitura da legislação eleitoral, especialmente, no art. 73 da Lei 9.504, de 1997, encontramos algumas vedações no tocante a remuneração de servidores públicos. Se não, vejamos o contido no inciso VII do dispositivo citado:

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.

Percebe-se que o legislador, com o dispositivo acima transcrito, busca evitar que – em ano eleitoral – se promova ajustes que ultrapassem a perda inflacionária (a famigerada revisão anual), a fim de que não se utilize de reajuste com claro intuito de captação de sufrágio, ainda que indiretamente. Assim, o que o dispositivo proíbe, portanto, é concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos. Reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, estes são permitidos.

No caso presente, como se percebe do que foi discorrido, bem como do que consta no projeto, não há qualquer similitude para caracterização de revisão geral, uma vez que não se utiliza de índice específico para a majoração nominal, bem como não há generalidade, ou seja, o aumento englobará apenas três servidores inativos descritos.

Dito isto, salvo melhor juízo, a vedação posta na legislação eleitoral não alcança a matéria ventilada no projeto de lei analisado.

3.4.2. A lei de responsabilidade fiscal - no último ano de mandato

Sabe-se que, para boa ordem legal-jurídica, desde a edição da Lei de Responsabilidades Fiscais algumas medidas são propostas para último ano de mandato, seja para o Poder Executivo, que ocorre no fim do quarto ano, e para o legislativo, no último ano do biênio das diretorias.

Da leitura da LRF, o art. 21 prevê alguns atos que são nulos de pleno direito, dos quais destacamos:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)





b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo;

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo

Em síntese, as Leis que tratem de majoração de vencimento de pessoal, devem observar o prazo contido na alínea "a", do inciso IV, do art. 21 da LRF, e atender os requisitos do art 16 e 17 da LRF.

No tocante ao prazo, não se pode editar Lei nos últimos seis meses (180 dias) do mandato. No presente caso, observa-se que a aplicabilidade da Lei será imediata, e considerando os fluxos naturais dentro da Câmara Municipal de Viana, sua aprovação e possível sanção ocorrerá antes do prazo de vedação.

No tocante aos requisitos do art. 16 e 17 da LRF resta estabelecido que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete o aumento da despesa deve ser acompanhada – além da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes (inciso I) – da exigência da declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (inciso II).

Estes comandos infraconstitucionais visam prevenir a realização de despesas que comprometessem o equilíbrio orçamentário tão almejado, priorizando, desta forma, o planejamento. Assim, consoante a doutrina, para que seja verificado o aumento da despesa, é necessário que a criação, expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental sejam acrescidas à execução orçamentária do exercício vigente e que também sejam ações de efeito prolongado, que se entendam por mais de um exercício financeiro, podendo gerar desequilíbrio.





Relembrando a letra do art. 16, I e II, e 17, § 1º da LRF:

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 subseqüentes;

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.

No mesmo sentido, deverá o projeto de lei observar o disposto no art. 40, caput¹¹, da Constituição Federal com vista a preservar o equilíbrio atuarial e financeiro do regime próprio de previdência local.

Deste modo, recomenda-se que seja elaborado e juntado nos autos, enquanto durar o processo legislativo, do respectivo cálculo de impacto financeiro e atuarial do projeto de lei, bem como seja atendido os requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000. (**Recomendação única**)

3.3 Técnica Legislativa

Por fim, cabe ser analisada a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho¹², *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda¹³, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

¹¹ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

¹² Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

¹³ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Portanto, da análise do teor da ementa e do conteúdo do artigo do referido Projeto de Lei, extrai-se que estão em consonância e harmonia com a Lei Complementar Federal de nº 95/98.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, desde que observada a recomendação posta na presente manifestação jurídica, **OPINA-SE pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 01/2024, desde que atendida recomendação única proferida.**

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Viana, 05 de junho de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003500380038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 05/06/2024 16:10
Checksum: **34EE9D40D2021DE16042705298EFDFA9D2BC6CEFA2F0C80C5DD871E4505662BE**

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 05/06/2024 16:15
Checksum: **B68DF5DFA298CFA35AB0CE5F5F97937655729C927995D6D95E0241655E63CD80**

