



PARECER JURÍDICO: 003/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Texto Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 551/2023

EMENTA: “Dispõe sobre a Revisão Geral Anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos do Poder Executivo do município de Imbituba, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Leonir de Sousa, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Texto Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 551/2023, que dispõe sobre a Revisão Geral Anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos e agentes políticos do Poder Executivo do município de Imbituba, e dá outras providências.

O Texto Substitutivo ao Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 27 de fevereiro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei Complementar, pois a Constituição Federal assegura, em seu art. 37, inciso X, a Revisão Geral Anual dos servidores públicos. Assim, os servidores do Poder Executivo terão direito à referida revisão, prevista em lei específica.



Neste sentido, extrai-se da leitura do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil:

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 da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do artigo 39 somente poderão ser fixados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Combina-se ao artigo *sus*o, o estabelecido no art. 29 da Lei Orgânica do Município de Imbituba, senão vejamos:

Art. 29 - A Administração Pública direta, indireta ou funcional de qualquer dos Poderes do Município, visando a promoção do bem público e a prestação de serviços á comunidade e aos indivíduos que, a ela integram, obedecerá os e princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também ao seguinte:

(...)

XIII - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos far-se-á sempre na mesma data, ficando vedados aumentos e concessões individuais de salários;

Nada obstante, impende destacar, que em verdade, a iniciativa para propor a Lei Complementar de Revisão Geral Anual aos servidores da Câmara Municipal é de competência do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, diversamente do que reza o Parecer Jurídico exarado pela Procuradoria Municipal, que faz cópia integral da resposta à @CON 11/00267481, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o entendimento recente sobre o tema em debate foi firmado pela Decisão n. 783/2018, @CON 17/00148351, com o seguinte teor:

4. Modificar os itens 1, 2 e 3 do Prejulgado nº 2102, que passam a ter a seguinte redação: “1. A revisão geral anual aos servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores públicos nos termos de lei específica para cada período, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 2. O reajuste ou aumento de vencimentos ocorre quando há elevação da remuneração acima da inflação, ou seja, acima do percentual da revisão geral anual, ou quando se promove modificação na remuneração de determinados cargos. 3. **A revisão geral anual da remuneração dos servidores da Câmara Municipal e do subsídio dos vereadores, neste último caso, se atendidos aos preceitos contidos nos arts. 29, VI e VII, 29-A, caput e § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, segue as disposições da lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.**” (Grifei).

Causa estranheza, contudo, que é de conhecimento do Edis tal posicionamento adotado pelo TCE/SC, porquanto na exposição de motivos do Projeto de Lei Complementar, podemos verificar que o autor propositor, ao contrário da ótica do Procurador Municipal, sustenta pela competência do Poder Executivo de iniciar a Lei sobre a revisão anual à Casa Legislativa. Veja-se:



Encaminhamos à superior deliberação de Vossa Excelência à anexa minuta de proposição que dispõe sobre a Revisão Geral Anual das remunerações e subsídios dos servidores públicos municipais do Poder Executivo e Legislativo do Município de Imbituba, para o exercício de 2023.

Neste contexto, no Prejulgado nº 2102 (reformado) o próprio TCE/SC orienta que:

1. 1. A revisão geral anual aos servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores públicos nos termos de lei específica para cada período, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 2. O reajuste ou aumento de vencimentos ocorre quando há elevação da remuneração acima da inflação, ou seja, acima do percentual da revisão geral anual, ou quando se promove modificação na remuneração para determinados cargos fora da data -base. 3. A revisão geral anual da remuneração dos servidores da Câmara Municipal e do subsídio dos vereadores, neste último caso, se atendidos aos preceitos contidos nos arts. 29, VI e VII, 29 - A, caput e § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, segue as disposições da lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 4. É possível conceder reajuste ou aumento aos servidores e, por ocasião da data -base da revisão geral anual, deduzir o percentual já concedido, desde que previsto na lei que conceder o reajuste. Nesse caso, o reajuste caracterizará antecipação da revisão geral anual. (Grifo meu). 5. A lei que concede a revisão geral anual também pode conceder reajuste ou aumento suplementar aos servidores, mas é recomendável que os dois índices estejam explicitados de forma clara na lei para evitar futuras discussões acerca da reposição das perdas da inflação. Deve -se evitar o desvirtuamento dos institutos da "revisão geral anual" e do "reajuste ou aumento", o que pode ocorrer quando se utiliza deste último para recomposição da remuneração do servidor em razão da desvalorização da moeda. (Grifei).

Em que pese posicionamentos antagônicos e argumentos conflitantes entre o Chefe do Poder Executivo e a Procuradoria Municipal de Imbituba, é pacífico que para a concessão de Revisão Geral Anual, no âmbito municipal, a iniciativa é privativa do Prefeito, não cabendo a outro Poder interferir na sua proposição, inclusive no que diz respeito ao índice a ser aplicado.

O Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que a iniciativa da Lei para a concessão da Revisão Geral Anual é privativa do Chefe do Executivo para todos (servidores do Poder Executivo e Poder Legislativo e agentes políticos do Município). Colhe-se dos julgados:

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 12 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)

Segue trecho do voto da ADI 3.538, julgado em 22/05/2020, *in verbis*:

Para preservar a independência e autonomia no desempenho de suas funções, a definição de política remuneratória e de planos de carreira foi atribuída aos respectivos chefes de Poderes e órgãos constitucionais. Assim, a iniciativa de proposta que vise a alteração de padrão remuneratório (o que inclui o reajuste de vencimentos) deve ser objeto de deliberação por cada Poder. **Já a concessão geral de recomposição monetária de vencimentos se insere em atribuição constitucional do chefe do Poder Executivo. A razão é simples. A revisão geral pressupõe a utilização de único e igualitário índice para a recomposição de perdas inflacionárias de todos os servidores.** Essa providência, por ser uniforme, não tem aptidão para desestabilizar ou retardar o exercício de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos. Inexiste, portanto, fundamento para a atribuição de iniciativa específica a cada chefia institucional. Diante disso, em um sistema presidencialista, a decisão sobre qual será o índice revisional adotado compete ao Presidente da República, Governadores e Prefeitos. (Destaque meu).

Merece destaque, ainda, que a reposição inflacionária das perdas salariais é considerada um direito subjetivo dos servidores públicos, cuja inobservância pode acarretar, inclusive, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, prevista no artigo 103, § 2º, da CF/88.

Após análise acurada, importante examinar a distinção entre Revisão Geral Anual (RGA) e o Reajuste Remuneratório. A RGA é um direito subjetivo assegurado pelo art. 37, inciso X, da Constituição Federal, que tem por objetivo a manutenção do poder aquisitivo da remuneração quando corroído pelos efeitos inflacionários, assegurado a todos os agentes públicos como forma de recompor o valor real de vencimentos e subsídios depreciados ao longo dos doze meses anteriores.

Já no Reajuste Remuneratório não há qualquer diretriz de igualdade, podendo o gestor conceder acréscimos distintos entre as diferentes classes de servidores. O reajuste de vencimentos ocorre quando há elevação da remuneração acima da inflação, ou seja, acima do percentual da revisão geral anual, ou quando se promove modificação na remuneração para determinados cargos fora da data-base.



Revisão da remuneração e dos subsídios constitui imperativo constitucional, é ampla, periódica (anual), compulsória, igual e em dada ocasião (na mesma data) para todos os servidores públicos, traduzindo ideia de recomposição.

Aumento, segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 26ª ed), representa uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo, abrangendo geralmente determinados cargos ou classes funcionais.

Dessa forma, importante frisar que tramitou nesta Casa de Leis, no ano de 2022, diversos projetos que procuravam conceder abonos aos servidores do Poder Executivo, posteriormente sancionados, a citar: Lei nº 5.294/2022, Lei nº 5.295/2022, Lei nº 5.333/2022, Lei nº 5.328/2022, Lei nº 5.347/2022, Lei nº 5.356/2022, Lei nº 5.369/2022, Lei nº 5.372/2022, Lei nº 5.373/2022, entre outros.

Fica claro que o “*reajuste*”, buscando correção monetária não pode ser tratado como um aumento, um *plus* na remuneração. O inciso X do artigo 37 da Carta Federal autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, *lato sensu*, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações.

Nesse sentido, o entendimento majoritário resume que é possível conceder reajuste aos servidores e por ocasião da data base da revisão geral anual, deduzir o índice já concedido, desde que a motivação para o reajuste seja a recuperação de perdas inflacionárias.

Portanto, é de bom alvitre amparar-se na orientação proferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n. 2.726-3 DF), que esclarece:

[...] é possível conceder reajuste aos servidores da Câmara Municipal e por ocasião da data base da revisão geral anual, deduzir o índice já concedido, **desde que a motivação para o reajuste seja a recuperação de perdas inflacionárias.** No entanto, tal entendimento desconfigura os institutos do reajuste e da revisão, pois se a finalidade é a reposição de perdas inflacionárias, está se tratando de revisão, ainda que o reajuste possa ter esse alcance. Ao se permitir que uma revisão geral futura seja compensada pelo reajuste setorizado pretérito, está se admitindo que o reajuste possua natureza de reposição inflacionária. Portanto, a interpretação lógica que se faz dos institutos é pela preservação da natureza jurídica de cada um, ou seja, o que caracteriza revisão não afeta o reajuste, e vice-versa, muito embora o STF tenha reconhecido a verossimilhança do reajuste à revisão geral anual, afastando-o do aumento. Nesse cotejo, imperioso aceitar que se houve recuperação de perdas inflacionárias dentro do período utilizado para apuração da revisão geral anual, deve haver a dedução do quantum já concedido. Assim, apurado o índice de recuperação econômica a ser aplicado, deve ser descontado o percentual já concedido com a mesma finalidade. (Grifo original).



Da ementa da ADI 2.726, cito:

O inciso X do artigo 37 da Carta Federal autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, *lato sensu*, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. Sem embargo de divergência conceitual entre as duas espécies de acréscimo salarial, **inexiste óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária.** A ausência de compensação importaria desvirtuamento de reestruturação aprovada pela União no decorrer do exercício, resultando acréscimo salarial superior ao autorizado em lei. Implicaria, por outro lado, necessidade de redução do índice de revisão anual, em evidente prejuízo às categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento.

Por fim, a Revisão Geral Anual, tal como prevista pela Carta Federal, de acordo com a interpretação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, não obstante caracterizar, pelo reajuste que promove na remuneração e nos subsídios dos agentes públicos, despesa com pessoal, não encontra limitação nos percentuais estipulados na Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

O mesmo, contudo, não ocorre em relação aos aumentos e reajustes concedidos mercê de Projetos de Lei enviados a esta Casa de Leis. Nessas hipóteses, que não configuram, como exposto, revisão geral, inexistente autorização para que sejam inobservados os limites da LRF.

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 revista no art. 37, X, da CRFB:

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, com regular tramitação do Texto Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 551/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 03 de março de 2023.

Marina Castelan da Silva
Assessora Jurídica da Presidência
CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)