



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 2544/2018

DATA ENTRADA: 1 de agosto de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.261/2019

Ementa: Dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Caruaru.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis e Finanças e Orçamento, sobre o projeto que dispõe sobre os valores dos vencimentos básicos dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Caruaru.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência da Mesa Diretora na devida iniciativa do projeto.

Segundo justificativa anexa ao presente: “(...) o aumento de despesa com pessoal decorrente do aumento de 5% (cinco por cento) nos vencimentos básicos dos servidores efetivos da Câmara Municipal de Caruaru, tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias do município, bem como, preenche os requisitos exigidos na Lei Complementar nº 101/2000, especialmente quanto às normas dos artigos 16 e 17”.

É o relatório.

Passo a opinar.



2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.



A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo, estabelece que cabe, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:



Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
- II - **suplementar a legislação** federal e a estadual no que couber;

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 3º - **Por maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:
(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

O presente parecer está dividido em tópicos, com a finalidade de melhor elucidar a situação suscitada.

5.1 – Estimativa de Impacto Financeiro, Demonstração de Recursos para Custeio e Declaração do Ordenador de Despesa.



A estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a demonstração dos recursos para o custeio destas despesas estão presentes na Justificativa do Projeto de Lei. Ressalte-se que o reajustamento do salário base dos servidores é efetuado com base em índice inflacionário (revisão geral anual) e percentual em ganhos reais.

O projeto de lei está acompanhado de **DECLARAÇÃO** do Presidente da Câmara Municipal de Caruaru, o qual declara que o aumento de despesas com pessoal decorrente da recomposição inflacionária e ganho real tem adequação orçamentária e financeira com as leis orçamentárias do município, bem como preenche os requisitos exigidos na LC nº 101/2000.

5.2 - Possibilidade dos Efeitos Financeiros serem Retroativos

A revisão geral anual está prevista na parte final do inciso X do art. 37 da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98, por meio da qual foi promovida a denominada reforma administrativa.

Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Dinorá Adelaide Musetti Grotti, o objetivo da revisão geral anual é atualizar as remunerações de modo “acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda”, ressaltando que, se assim não fosse, inexistiria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data.

A natureza jurídica e a finalidade do instituto já foram discutidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais na Consulta n. 734.297, apreciada na Sessão Plenária de 18/07/2007, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, que, diferenciando revisão de reajuste, assim pontuou em seu parecer:

Revisão significa recomposição de perdas de vencimentos num determinado período, não se confundindo com aumento real. A revisão tem por escopo atualizar o poder aquisitivo da moeda. Enquanto a revisão é obrigatória e decorre de preceito constitucional, o reajuste, de natureza eventual, visa a corrigir situações de injustiças, valorização profissional, etc., sujeitando-se à conveniência e oportunidade da Administração Pública.



Sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles observa que a revisão geral anual assegura a irredutibilidade real dos subsídios e dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Outro aspecto da atualização da remuneração salientado pela doutrina é sua condição de direito subjetivo dos agentes públicos, consagrado constitucionalmente, como se verifica no pensamento de Diogenes Gasparini e de Maria Sylvia Zanella de Pietro.

Nesse contexto, como é cediço que a cada direito corresponde um dever, da garantia constitucional estabelecida no inciso X do art. 37 da Constituição da República erige-se para o Estado a obrigação de rever, anualmente, a remuneração dos agentes públicos.

Acerca do assunto, o constitucionalista Alexandre de Moraes assevera que a nova redação do dispositivo, dada pela Emenda Constitucional n. 19/98, reforçou a noção de periodicidade da revisão geral, o que se mostra condizente com o objetivo do instituto de combater, de modo permanente, os efeitos degradantes da inflação.

Denota-se, dessa sucinta digressão sobre o tema, que a finalidade precípua da revisão geral anual é recompor o valor da remuneração dos agentes públicos em face da perda do poder aquisitivo da moeda, garantindo-se, dessa forma, a irredutibilidade real dos vencimentos e subsídios.

Demais disso, a revisão, da maneira como o legislador a consignou na Constituição da República consiste em direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos, restando ao Poder Pública a obrigação de concedê-la anualmente, de forma geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

O assunto desenvolvido neste tópico está relacionado, principalmente, com a finalidade e com o atributo da periodicidade da revisão. Sobre o tema, segue o magistério de Cármen Lúcia Antunes Rocha:



A norma modificada e inserida no art. 37, X, in fine, fortaleceu-se com a Emenda Constitucional n. 19/98, porque se estabeleceu, ao lado do dever estatal de processar a revisão de determinada forma (genericamente, na mesma data e com idêntico índice), o direito funcional de ter aquela revisão anualmente. O direito à anualidade da revisão é posto constitucionalmente com a Emenda supra-referida. (grifo nosso)

Depreende-se, do pensamento da jurista, o dever do Estado de conceder a revisão pelo menos uma vez por ano, sendo que o transcurso do prazo de 12 meses a partir da última recomposição remuneratória marca o início da mora estatal.

Acerca da matéria, registre-se precedente do STF que, ao julgar a ADI n. 2.061/DF14, da relatoria do Ministro Ilmar Galvão, reconheceu a mora legislativa do Presidente da República por não encaminhar projeto de lei para a revisão geral da remuneração dos servidores da União.

O percentual de correção deve abarcar todo o período inflacionário em que não se promoveu a atualização da remuneração.

Em resumo, a retroatividade da recomposição e reajuste, entendidos nos termos aqui tratados, mostram-se possíveis na hipótese de a unidade política não haver respeitado a periodicidade anual prevista para a revisão geral da remuneração e/ou subsídio, devendo ser concedida com base no período equivalente ao intervalo de tempo em que os agentes públicos permaneceram sem a atualização da sua remuneração.

Por todo o exposto, depreende-se, de forma sucinta o que segue:

- a) A revisão, da maneira como o legislador a consignou na Constituição da República consiste em direito subjetivo dos servidores públicos e agentes políticos, restando ao Poder Público, a obrigação de concedê-la anualmente, de forma geral, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

- b) Depreende-se o dever do Estado de conceder a revisão pelo menos uma vez por ano, sendo que o transcurso do prazo de 12 meses a partir da última recomposição remuneratória marca o início da mora estatal.
- c) O percentual de correção deve abarcar todo o período inflacionário em que não se promoveu a atualização da remuneração. Em resumo, a retroatividade da recomposição, entendida nos termos aqui tratados, mostra-se possível na hipótese de a unidade política não haver respeitado a periodicidade anual prevista para a revisão geral da remuneração e/ou subsídio, devendo ser concedida com base no período equivalente ao intervalo de tempo em que os agentes permaneceram sem a atualização da sua remuneração.

A última revisão dos valores e vencimentos dos Servidores da Câmara Municipal foi promovido em abril de 2018, com efeitos financeiros retroativos a março de 2018. Solicitado ao setor financeiro desta Casa, os cálculos referentes à inflação do citado lapso temporal, chegou-se ao numerário proposto na lei, conforme ampla documentação juntada ao Projeto de Lei.

O que assegura a regularidade do reajuste concedido.

5.3 - Aumento salarial extensivo aos servidores ativos, inativos e pensionistas

Sobre o assunto, assim dispõe a Lei Orgânica do Município de Caruaru.

Art. 100 - A despesa com o pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar federal.

(Emenda organizacional nº 07/2000)

[...]

§ 13 – Observado o disposto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (Emenda organizacional nº 07/2000)



Por sua vez, dispõe a CF/88 o que segue:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[...]

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservá-los, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Sobre o Tema, assim se posiciona o STF:

“Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observadas as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005”. [RE 590.260, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-6-2009, P, DJE de 23-10-2009, Tema 139.]

Assim, conforme a legislação e a jurisprudência citada, em especial o art. 100, §8º da LOM, depreende-se que o reajuste financeiro concedido aos servidores ativos, atingirá aos servidores aposentados e inativos via reflexa.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto demonstrado, opina de forma não vinculante pela **legalidade e constitucionalidade** do projeto de Lei 8.261 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 06 de Agosto de 2018.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1** |