



**PARECER JURÍDICO:** 059/2022

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar n. 545/2022

**EMENTA:** “Cria verbas salariais, altera e revoga dispositivos municipais, e dá outras providências.”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 545/2022, que cria verbas salariais, altera e revoga dispositivos municipais, e dá outras providências

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 01 de dezembro de 2022, 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.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: *Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;* (grifei).

Contudo, quanto a iniciativa legislativa para deflagar o processo legislativo, a Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a



Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - 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 do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;  
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;  
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei Complementar, conforme estabelecido no art. 70 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Nesse sentido, a matéria veiculada se adequa perfeitamente aos princípios que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, inciso I e II, da Constituição Federal, bem como trata de assunto que cabe ao Chefe do Executivo, por ser temática afeita à Administração Pública. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

**Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice* (art. 61, §1º, II, CF/88 e art. 70 da Lei Orgânica).**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem como objetivo criar e regulamentar verbas salariais, acrescentando o Adicional de Tempo de Serviço (Triênio) à Lei Complementar Municipal n. 3.330/08, que autoriza o Poder Executivo Municipal a criar empregos públicos objetivando operacionalizar a execução de Programas na área de desenvolvimento social e dá outras providências.

Conforme reza a Constituição, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

Nesta senda, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles:



“Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar ‘sobre assuntos de interesse local’ bem como a de ‘suplementar a legislação federal e estadual no que couber’ - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local – ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores. (...) Leis de iniciativa da Câmara, ou mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como Chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autarquia e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, 3 as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, p. 587)

Há de se registrar que é prerrogativa do Poder Executivo promover as alterações que entender oportunas e necessárias no Regime Jurídico e no Plano de Cargos de Salários de seus servidores, desde que respeitadas as normas superiores e a irredutibilidade dos vencimentos. Portanto, a Administração Pública pode promover alterações nos vencimentos, vantagens, gratificações, progressões etc., desde que preservado o valor remuneratório nominal, conforme entendimento firmado do Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar o Recurso Especial n. 563.965.

Portanto, o limite imposto pela ordem jurídico-constitucional a essa autorização para uma maior busca por eficiência reside, exatamente no postulado fixado pelo inciso XV, do art. 37, da CF/88, ao estabelecer que o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis — e que no interior do sistema constitucional vigente funciona como regra específica, desdobramento jurídico-normativo decorrente do princípio geral da irretroatividade da lei em face do direito adquirido fixado pelo inciso XXXVI, do art. 5º, da CF/88.

Nesse sentido, entende esta Assessoria Jurídica que as modificações sob análise só poderão se dar pró-futuro, não se admitindo a introdução de leis que venham a retirar, retroativamente, direitos e vantagens já outorgados por norma jurídica válida a tais servidores, que por terem cumprido todas as exigências fáticas e jurídicas que a respectiva legislação requeria para o gozo de tal benefício, incorporaram-se definitivamente ao patrimônio jurídico dos seus beneficiados.



De acordo com a exposição de motivos: *“Tal lei é parte integrante da iniciativa promovida por esta Municipalidade, de valorização das carreiras dos servidores públicos municipais. Para tanto, a presente lei promove a criação de adicional de Tempo de Serviço (Triênio), com vistas a valorizar determinados grupos de servidores em razão dos serviços prestados, bem como busca com isso sanar ou, no mínimo, amenizar alguns problemas pela qual esta Municipalidade enfrenta.”*

A matéria em exame disciplina, especialmente, sobre a criação do Adicional de Tempo de Serviço (Triênio) assegurado aos ocupantes dos empregos públicos, vindo a acrescentar que os servidores relacionados no Anexo I da Lei Complementar Municipal n. 3.135/07 perceberão valor correspondente à razão de 6% (seis por cento) calculados sobre o salário-base, a cada período de 3 (três) anos de efetivo serviço prestado perante o Município de Imbituba, limitados a 60% (10 triênios).

A redação proposta no art. 1º está em consonância com o disposto no inciso XIV, do art. 37, da Constituição Federal que dispõe que *“os acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”*.

Logo, é possível observar que todas as vantagens pecuniárias devem ser calculadas tomando por base apenas o vencimento base do cargo, sendo expressamente vedado o efeito cascata, com a superposição de vantagens pecuniárias para fins de cálculo de vantagens posteriores, ou seja, um não pode incidir sobre o outro.

**Por fim, há que se destacar a profundidade do presente tema, o que leva à impropriedade deste Parecer Jurídico abordar em poucos dias a integralidade de análises que, não raro, levaram anos de estudo. Portanto, sua serviência está em um sentido maior de deflagrar um qualitativo debate legislativo para o conhecimento de pontos, do que necessariamente para esclarecer com a relativa simplicidade que só se alcança em poucos projetos de baixa complexidade.**

No que diz respeito à sistemática fiscal, há que se destacar as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que promoveu rigorosa vinculação de estudos e planos para, entre outros fins, honrar as despesas assumidas pelo Poder Público. Para casos como o presente, a análise da LRF em sua íntegra é imprescindível.

Esta normativa de responsabilidade fiscal expressa que, em suma e dentre outras obrigações, quando houver a criação de despesa que fixe a obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios, deve ser instruída com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro.



Compulsam-se que o Projeto de Lei Complementar aperfeiçoa ato governamental que gera despesa, devendo estar acompanhado do impacto orçamentário e financeiro, bem como declaração do Chefe do Poder Executivo. Além disto, há que demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, sendo que os efeitos financeiros da criação destas despesas devem, nos exercícios seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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.

§1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser 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.

§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.

§2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§4º A comprovação referida no §2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de



compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado

Em atendimento a estes preceitos, **a presente propositura veio acompanhada dos anexos imprescindíveis para a sua tramitação**, quais sejam a estimativa do impacto financeiro no presente exercício e nos subsequentes, bem como declaração do Chefe do Poder Executivo de que o aumento de despesas criadas tem adequação orçamentária financeira com a Lei Orçamentária e é compatível com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

De toda sorte, caberá a Comissão de Finanças e Orçamento realizar análise mais detalhada dessas questões e dos documentos que se mostram indispensáveis para se aferir a pertinência da proposição, sobretudo porque decorrente de exigência legal.

Registra-se, entretanto, que em relação ao art. 2º da proposição que prevê que “*a contar de 01/01/2023, fica terminantemente proibida a criação de qualquer abono salarial no âmbito da Administração Pública Municipal.*”, do ponto de vista jurídico, esta parecerista entende pela sua ilegalidade, pois o Abono Salarial é Direito Constitucional, conforme termos do parágrafo 3º, do art. 239, da Constituição Federal:

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego, outras ações da previdência social e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

(...)

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

(...)

Posteriormente, o direito ao Abono Salarial foi regulamentado ainda pelo art. 9º da Lei Ordinária nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências, nos termos a seguir:



Art. 9º É assegurado o recebimento de abono salarial no valor máximo de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que: I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;  
(...)

Em razão da sua natureza, é importante que o gestor público tenha clareza de que o Abono Salarial é norma Constitucional, de direito individual destinado ao trabalhador que atende aos requisitos estabelecidos. Sendo assim, é possível concluir que o Projeto de Lei Complementar merece ser corrigido no ponto para que não venha a incorrer em ilegalidade, inconstitucionalidade e insegurança jurídica. Portanto, **RECOMENDA-SE** emenda supressiva do art. 2º da proposição.

Destarte, como é sabido, o parecer caracteriza-se como um ato opinativo. O parecer, em regra, não vincula o Vereador e/ou Comissões, possuindo estes, a liberdade de seguir a opinião disposta ou não, devendo se manifestar acerca da conveniência, oportunidade, interesse público, de forma soberana e independente.

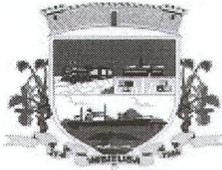
### III - CONCLUSÃO

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, desde que o proponente sane o vício através da apresentação de emenda**, para regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 545/2022, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. 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

<sup>1</sup> 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)



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



---

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.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 12 de dezembro de 2022.

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

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**