



PARECER JURÍDICO: 036/2023

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 569/2023

EMENTA: “Altera o Anexo IV “Tabela Salarial – Níveis e Padrões” da Lei Complementar nº 1.145/91 que dispõe sobre a estrutura administrativa e funcional da Câmara Municipal 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, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 569/2023, que altera o Anexo IV “Tabela Salarial – Níveis e Padrões” da Lei Complementar nº 1.145/91 que dispõe sobre a estrutura administrativa e funcional da Câmara Municipal de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 19 de setembro de 2023, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 25 do mesmo mês.

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 a Mesa Diretora competente para propor o projeto, pois a proposição trata da organização administrativa no Poder Legislativo Municipal, consubstanciando em matéria interna *corporis*, conforme reza o Regimento Interno desta Casa Legislativa, vejamos:

Art. 28. A Mesa Diretora é o órgão diretor de todos os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara.



Art. 29. Compete à Mesa Diretora da Câmara, privativamente, sob orientação do Presidente:

IV - elaborar e encaminhar ao Prefeito, até o dia 15 de agosto, após a aprovação pelo Plenário, a proposta parcial do orçamento da Câmara para ser incluída na proposta geral do Município, prevalecendo, na hipótese da não apreciação pelo Plenário, a proposta elaborada pela Mesa;

Assim, como a elaboração do orçamento é competência da Mesa Diretora, por analogia, toda matéria relacionada à organização administrativa do Poder Legislativo deve ser de iniciativa exclusiva da Mesa Diretora, logo alinhando com a legislação vigente.

No que toca a técnica legislativa e a competência para propor o Projeto de Lei Complementar, antecipa a Lei Orgânica do Município:

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.

Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.

Nesse passo, em relação à técnica legislativa, o presente projeto está de acordo com a Lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa legítima é da Mesa Diretora (art. 61, CF e art. 29, Regimento Interno).

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de alterar o índice dos padrões de “A” a “J” do nível V, do anexo IV “Tabela Salarial – Níveis e Padrões”, da Lei Complementar 1.145/91, que dispõe sobre a estrutura administrativa e funcional da Câmara Municipal de Imbituba e dá outras providências, visando reajustar a remuneração dos cargos técnicos inseridos na Câmara Municipal de Imbituba com aplicação de índices diferentes a diferentes categorias.

Em outras palavras, busca-se modificar o índice que multiplica o valor de referência (piso) dos vencimentos dos cargos efetivos do nível V. Na CF/88, o art. 37, inciso X, regula a forma de fixação e de alteração da remuneração dos servidores públicos, exigindo-se **lei específica** para cada caso.

De acordo com a justificativa da proposição, a adequação do índice é devida “(...) *uma vez que o mesmo encontra-se defasado desde o ano de 2017, quando os demais níveis abriram mão de majorar todos os níveis em detrimento dos cargos de nível fundamental, que possuíam um índice muito baixo.*”, e mais: “*Contudo, desde o ano de 2017 os cargos de nível médio (técnico*



legislativo) se encontram com seu índice com apenas 0,2 de diferença dos cargos de nível fundamental e muito abaixo do nível superior.”.

Pois bem, quanto a iniciativa para deflagrar sobre o tema, 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).

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

Trata-se, assim, de iniciativa reservada ao Legislativo Municipal tomar a iniciativa de projetos de lei que visem dispor sobre esta matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

“A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.676.)

Sobre a matéria, entende essa Assessora Jurídica que o reajuste é um aumento, onde 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. O reajuste, diferentemente da revisão, consiste na densificação do vencimento no plano real, para além dos índices inflacionários, tratando-se, efetivamente, de um aumento.

Já a fixação ou reajuste remuneratório, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

Hely Lopes Meirelles, comentando a diferenciação em debate, afirmou:

“Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo.” (in Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

Portanto, havendo interesse na produção legislativa para conceder reajuste a determinada categoria, a norma deve obedecer ao disposto no item 1 do Prejulgado 1607 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que assim dispõe:

“1. Objetivando corrigir distorções salariais e adequar as remunerações ao grau de complexidade e responsabilidade dos cargos, nada obsta que, mediante lei específica, a municipalidade proceda ao reajuste dos servidores públicos por categoria funcional ou por função e com índices diferenciados, obedecidos: a) os comandos dos arts. 29 e 29-A da Constituição Federal da República e 18 a 23 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal); b) a autorização na lei de diretrizes orçamentárias; c) a existência de recursos na lei do orçamento (vide art. 169 da CF/88); e d) o atendimento dos requisitos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;” (Grifei).

Acertadamente, compartilho do entendimento jurisprudencial sobre o tema em testilha colacionado na exposição de motivos da proposição em análise:

“ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. REAJUSTE DE REMUNERAÇÃO. APLICAÇÃO DE ÍNDICES DIFERENTES A DIFERENTES CATEGORIAS. CARACTERIZAÇÃO DE REAJUSTE E NÃO REVISÃO GERAL. AFASTADA PRETENZA VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. HONORÁRIOS SUCUMBENCIAIS FIXADOS POR EQUIDADE. SENTENÇA MANTIDA. 1. Não afronta a Constituição Federal a edição de lei estadual que fixa índices diferenciados de reajustes para diferentes categorias do funcionalismo público, considerando a previsão do artigo 37, inciso X da Carta Magna de reajuste específico da remuneração. 2. Não merece reforma a sentença que deixa de considerar legislação estadual como revisão de remuneração pelo fato de que



algumas categorias foram efetivamente excluídas da aplicação de reajuste remuneratório, o que retira do diploma normativo a natureza de lei geral necessária para caracterizá-lo como tanto. 3. Não pode o Poder Judiciário usurpar a competência do Poder Executivo para aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de obediência ao postulado da isonomia, nos termos da Súmula 339 do STF. 4. In casu, a improcedência da ação, com inestimável proveito econômico e valor da causa irrisório (R\$ 1.000.00), atrai a incidência da regra excepcional do § 8º do art. 85 do CPC/15, que permite a fixação dos honorários sucumbenciais por equidade, não merecendo reforma a sentença recorrida. 5. Apelos improvidos e improvidos.” (eDOC 20). ARE 1313746 / MA – MARANHÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 22/04/2021, Publicação: 26/04/2021

Além do atendimento da competência e da iniciativa legislativa, a proposta deve demonstrar o cumprimento de requisitos de natureza orçamentária, previstos nos arts. 29-A e 169, § 1º, da CF/88 e nos arts. 15, 16, 17, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, verifica-se que o **Projeto de Lei veio acompanhado dos anexos imprescindíveis** para a concessão de aumento do índice pretendido.

Atendidas as exigências da CF/88 e da LRF no aspecto orçamentário e financeiro, o Projeto de Lei Complementar nº 569/2023, salvo melhor juízo, está apto para tramitação regimental, por estar compreendido na competência municipal e na iniciativa privativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Imbituba.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, **opino pela legalidade e constitucionalidade**, com regular tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 569/2023, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

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

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)



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



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.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 05 de outubro de 2023.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707