



Proposição: MSGPL - Mensagem do Executivo
(Projeto de Lei)
Número: 004557/2023
Processo: 9828-00 2023

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 79/2023.

PROCESSO Nº: 9.828/2023.

MENSAGEM Nº: 4557/2023.

EMENTA: "Dispõe sobre a autorização, na forma do art. 37, X, da Constituição Federal, para a revisão geral anual dos vencimentos, salários, gratificações, adicionais, proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos municipais, dos subsídios mensais fixados no art. 1º, da Lei nº 12.462, de 02 de janeiro de 2012, dos subsídios fixados no art. 82, da Lei nº 9.666, de 13 de dezembro de 1999, reajusta o limite de concessão e valor do vale/ticket alimentação, criado pela Lei nº 11.168, de 22 de junho de 2006, e dá outras providências".

AUTORIA: EXECUTIVO.

I. RELATÓRIO

Vem-nos para análise, o projeto de lei inserto na Mensagem nº 4557/2023, de autoria do Executivo, que: " Dispõe sobre a autorização, na forma do art. 37, X, da Constituição Federal, para a revisão geral anual dos vencimentos, salários, gratificações, adicionais, proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos municipais, dos subsídios mensais fixados no art. 1º, da Lei nº 12.462, de 02 de janeiro de 2012, dos subsídios fixados no art. 82, da Lei nº 9.666, de 13 de dezembro de 1999, reajusta o limite de concessão e valor do vale/ticket alimentação, criado pela Lei

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P244119



nº 11.168, de 22 de junho de 2006, e dá outras providências".

É breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A vertente proposição visa promover a revisão geral anual dos vencimentos, salários, gratificações, adicionais, proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos municipais, dos subsídios mensais, dos subsídios fixados e reajusta o limite de concessão e valor do vale/ticket alimentação.

A revisão geral anual, nos termos do comando constitucional que a estabelece, constitui-se em direito subjetivo de todos os servidores públicos municipais, independentemente desses estarem ligados ao Poder Executivo ou Poder Legislativo da localidade. Essa afirmação ganha especial significado ao considerar-se que o texto constitucional consignou expressamente a impossibilidade de aplicar-se distinção de índices e critérios entre os servidores do ente federativo para a concessão da revisão, tal qual se extrai do disposto no inciso X do art. 37 da Constituição da República, verbis:

Art. 37. (...)

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Resta claro, portanto, que os índices a serem empregados para a operacionalização da revisão salarial dos servidores públicos ligados a um ente federado específico, não podem apresentar distinções, devendo ser estendido idêntico tratamento a todos os agentes públicos da esfera governamental que realizará a referida revisão geral anual, haja vista estipulação da Carta Magna.

JOSÉ MARIA PINHEIRO MADEIRA¹ faz as seguintes considerações acerca da citada distinção entre reajuste e revisão geral anual:

REAJUSTE: O reajuste pressupõe uma situação anterior que o justifique e um ato específico que o institua. Exemplo são os reajustes que eventualmente se estabelecem a determinadas carreiras, e que somente a elas são instituídos, não sendo extensíveis a nenhuma outra.



Outras vezes pretende-se beneficiar uma classe específica, seja em decorrência de reivindicações, seja espontaneamente, para extinguir defasagem salarial, e se concede o reajuste àquela classe.

Este, entretanto, não alcança nenhuma outra classe de servidores, mesmo que porventura se encontre em idêntica situação de defasagem salarial, e, igualmente, já tenha manifestado reiteradas reivindicações rogando pelo aumento de sua remuneração ou subsídio.

Portanto, a aplicação deste aumento, que depende de lei específica, está atrelada a condutas do âmbito administrativo e do campo da discricionariedade, pois que demandará decisão administrativa, observados os critérios da oportunidade e da conveniência.

O aumento de vencimentos pode ser concedido a qualquer momento e em qualquer índice, aplicando-se, todavia, o princípio da razoabilidade e observada a discricionariedade do administrador, razão pela qual, em virtude da sua total imprevisão, necessitará de prévia dotação orçamentária e de lei específica a ser desencadeada por iniciativa privativa de cada Poder.

REVISÃO: Já a revisão remuneratória está assegurada anualmente pelo artigo 37, X, da Constituição Federal e deve ser concedida em índice capaz de recompor as perdas inflacionárias, razão do termo "revisão".

Destarte, em virtude da sua total previsibilidade, a revisão geral será concedida automaticamente, ou seja, sem a necessidade de lei específica e de prévia dotação orçamentária, assim como ocorre, por exemplo, com o pagamento das férias e do 13º salário.

REVISÃO GERAL ANUAL: A parte final da redação do inciso X do art. 37, alterada pela EC nº 19/98, se refere à revisão geral anual, que a princípio é um instituto diverso do reajuste, ou alteração, conforme dita a Constituição Federal.

A revisão geral, de fato, não formaliza um aumento propriamente dito, em tese, não corresponde a uma majoração na remuneração ou no subsídio, mas representa uma revisão, que visa à reposição do poder aquisitivo dos vencimentos do servidor, que em razão dos índices inflacionários, se tornaram defasados.



Ademais, ao contrário do que ocorre com o reajuste, não se aplica à revisão o princípio da reserva legal, em outras palavras, não se submete ao princípio da reserva de lei aplicável incontroversamente ao aumento da remuneração e do subsídio dos servidores, conforme já deixou consignado decisão do Supremo Tribunal Federal.

A revisão geral anual, ou a revisão geral de remuneração tem o fito de aplicar a devida recomposição salarial, em homenagem ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, dispensando a edição de lei específica para dispor sobre a sua existência e aplicação.

Levando-se em conta que no Brasil, em tese, os índices de inflação não mantêm um patamar baixo ou estável, o legislador constituinte originário teve a sensibilidade de trazer a previsão de uma revisão periódica que se relacione à perda do poder de compra ou de aquisição da moeda.

Não obstante, é de se registrar que a redação original do inciso X do art. 37 não fazia nenhuma menção ao período em que esta deveria se efetivar, mas foi a EC nº 19/98 que introduziu a obrigatoriedade de que essa seja anual.

Em suma, enquanto a revisão geral anual tem por destinatário a integralidade dos servidores e objetiva recompor a perda inflacionária, o reajuste focaliza determinado segmento e almeja proceder à reestruturação de determinada categoria.

Note-se que é possível, mediante lei, o reajuste salarial de determinada categoria, sem que signifique obrigatoriamente o direito à extensão aos demais servidores de categorias diversas, uma vez que a igualdade genérica do funcionalismo, não os iguala em vencimentos e vantagens.

Nesse sentido, decidiu o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se verifica no Informativo de Jurisprudência nº 57, de 7 a 20 de novembro de 2011, verbis:

Trata-se de consulta indagando se o índice e a data utilizados para a revisão geral anual dos subsídios dos agentes políticos do Poder Legislativo seriam os mesmos a incidir sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores desse mesmo Poder e, de igual modo, no âmbito do Poder Executivo. Inicialmente, o relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, aduziu que o art. 37, X, da CR/88 tem dois comandos: o primeiro impõe a fixação ou alteração da remuneração dos agentes públicos e o segundo assegura a revisão geral anual aos agentes públicos, sempre na mesma data e

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P244119



sem distinção de índices. Explicou que, embora a fixação, a alteração e a revisão devam ser instituídas por lei em sentido material e observada a competência privativa para cada caso, o ato-norma de fixação da remuneração ou do subsídio e o de sua alteração (esta última também chamada de aumento ou reajuste) não se confundem com o ato-norma de revisão, que é mera recomposição do valor da moeda em decorrência de seu desgaste no tempo. Após apresentar distinção entre aumento (ou reajuste) e revisão, concluiu ser possível, no âmbito do Executivo municipal, que se conceda aumento para uma determinada categoria profissional (a dos professores, por exemplo) sem sua concessão para outra (a dos policiais, por exemplo). Frisou, no entanto, não ser possível a realização de revisão para uma categoria sem que se faça para outra, se ambas integrarem a mesma estrutura orgânica (Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas) e entidade política estatal (União, Estados, DF e Municípios). Ressaltou que tanto a revisão quanto a fixação ou a alteração devem observar a iniciativa privativa em cada caso, em homenagem aos princípios federativo e da separação de poderes, previstos respectivamente nos arts. 1º e 2º da CR/88. Registrou que, não obstante deva ser observada a iniciativa privativa mesmo para fins de revisão, as estruturas orgânicas de qualquer entidade política devem estar atentas para evitar, ao máximo, distinções nos índices adotados, sob pena de ferir o tratamento isonômico que a Constituição quis dar aos servidores públicos. Em razão do exposto, concluiu que: a revisão de remuneração ou subsídio não se confunde com sua fixação ou alteração, devendo ser observada em cada entidade política a iniciativa privativa de cada Poder ou Órgão. Desse modo, em âmbito municipal, é da Câmara Municipal a competência para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e de seus agentes políticos, assim como é do Executivo a iniciativa de lei para promover a revisão geral anual da remuneração de seus servidores e agentes políticos. Além disso, sendo a revisão decorrente de um só fato econômico, que é a corrosão uniforme do poder aquisitivo da moeda, não se devem adotar datas e índices distintos entre servidores e agentes políticos da mesma entidade política. Por essa razão, apesar de inexistir regra expressa vinculando a revisão feita por uma unidade orgânica com a realizada por outra, o índice e a data adotados por aquela que a instituiu primeiramente devem ser considerados, por vinculação lógica, pelas demais estruturas orgânicas da mesma entidade política. O parecer foi aprovado por unanimidade. (destacamos) (Consulta n. 858.052, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, 16.11.11)

Diante do exposto resta claro que o aumento salarial (ganho real) tem como escopo conceder um incremento real na remuneração dos servidores e alberga apenas certos cargos. De outro lado, a revisão geral anual tem o fito de recompor as perdas inflacionárias e constitui-se em direito subjetivo de todos os servidores públicos e agentes políticos municipais, independentemente desses estarem ligados ao Poder Executivo ou Poder Legislativo da localidade.

Frise-se que o projeto de lei sob análise versa unicamente sobre o reajuste dos vencimentos, salários, gratificações, adicionais, proventos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos municipais, em conformidade com a jurisprudência do STF, que entendeu que o legislador, ao se utilizar do termo "lei específica" no inciso X do art. 37 da Constituição da República, buscou "evitar que se imbuta no corpo de uma lei que trata de outro assunto, regra que conceda aumento", conforme palavras do Ministro Cezar Peluso, nas Adins 3.69-7/DF e 3.599-1/DF.

No tocante à competência legiferante do Município, o presente projeto acha-se amparado

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P244119



pelos artigos 30, I da Constituição da República, 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais e 5º da Lei Orgânica do Município, por tratar de matéria de interesse eminentemente local.

HELY LOPES MEIRELLES explica o conteúdo de interesse local do seguinte modo:2

(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.

Nesse aspecto, inquestionável a competência do município de Juiz de Fora para a regulamentação pretendida pelo projeto de lei em tela, haja vista a predominância do interesse municipal acerca da matéria tratada na proposição.

No tocante à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, verifica-se que não há vício, uma vez que cabe ao Prefeito, privativamente, dispor sobre sua organização interna, conforme assevera o art. 36, inciso I, da Lei Orgânica Municipal, verbis:

Art. 36. São matérias de iniciativa privativa do Prefeito, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - criação, transformação, extinção de cargos, funções ou empregos públicos dos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação ou alteração da respectiva remuneração; (destacamos)

Portanto, verifica-se que o presente projeto encontra respaldo na Lei Orgânica Municipal, visto que é do Executivo a iniciativa de lei para promover o reajuste da remuneração de seus servidores.

Há que se considerar, por fim, a aplicabilidade da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro, nos termos dos arts. 16 e 17, verbis:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P244119



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.

§ 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".

Com efeito, consta anexo na Mensagem a declaração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para acobertar as despesas decorrentes da pretensa lei.

Cabe ainda ressaltar que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais/MG já se manifestou favorável ao tema, uma vez que não há ilegalidade na matéria no que tange a limitação imposta pela Lei Complementar nº 173/2020, senão vejamos:



"...não obstante a situação excepcional vivenciada em decorrência do enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, é possível conceder revisão geral anual aos servidores públicos, observado a limitação disposta no art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar n. 173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada no art. 37, inciso X da Constituição da República, que visa a recomposição das perdas inflacionárias ocorridas em razão da desvalorização do poder aquisitivo da moeda em determinado período, não se tratando, pois, de aumento real, somando-se ao fato de que a revisão não deve estar abarcada pelas vedações instituídas pela LC n. 173/2020; 2) a aplicabilidade do direito à revisão geral anual dos servidores públicos depende de propositura do projeto de lei de revisão, e mais, de dotação na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do disposto no art. 37, inciso X da CR/88 e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, Tema n. 864 de 2019. O voto do relator foi aprovado por unanimidade. (Consulta n. 1095502, Rel. Cons. Sebastião Helvecio, 16.12.2020). Vídeo da sessão de julgamento: TVTCE 42m03s".

Entretanto, no que tange à repercussão da matéria em relação às finanças municipais, e por se tratar de assunto relacionado com receita municipal e planejamento orçamentário-financeiro, no qual envolve conhecimentos específicos sobre contabilidade pública e gestão fiscal, os dados constantes na Mensagem não nos permite averiguar se o Executivo atendeu às legislações afins, na medida em que este setor não dispõe de conhecimentos técnicos específicos para proceder à avaliação dos reflexos financeiros decorrentes do vertente projeto de lei.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais, legais e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é legal e constitucional.**

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

1 MADEIRA, José Maria Pinheiro. Servidor Público na Atualidade. 6. ed., Editora Lúmen Juris, pags. 259 a 261.



2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.136.

Palácio Barbosa Lima, 14 de abril de 2023.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 14/04/2023
Vitor Alex Passos
Diretor Jurídico



Assinado Digitalmente