



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

PARECER AJL/CMT Nº 99/2019

Teresina (PI), 08 de abril de 2019.

Assunto: Projeto de Lei nº 117/2019

Autoria: Mesa Diretora

Ementa: “Dispõe sobre alteração no vencimento dos servidores dos Quadros Efetivo e Permanente de Pessoal da Câmara Municipal de Teresina, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

Trata-se de projeto de lei apresentado pela Mesa Diretora desta Casa Legislativa, com a seguinte ementa: “Dispõe sobre alteração no vencimento dos servidores dos Quadros Efetivo e Permanente de Pessoal da Câmara Municipal de Teresina, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, a proponente esclareceu que o desiderato do projeto é a concessão de 6% (seis por cento) de aumento nas remunerações dos servidores dos Quadros Efetivo e Permanente de Pessoal do Poder Legislativo Municipal, a partir do mês de março, correspondente à respectiva data-base.

Ressaltou que a intenção é, a exemplo dos anos anteriores, manter a política de valorização dos seus servidores, visto que não se trata apenas de um simples reajuste nos vencimentos, mas também de um aumento considerável no poder de compra da remuneração dos servidores dos Quadros Efetivo e Permanente de Pessoal.

É, em síntese, o relatório.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa. 2

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seus autores, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que os autores articularam justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV - ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL:

O projeto de lei em análise objetiva conceder reajuste aos servidores dos Quadros Efetivo e Permanente de Pessoal do Poder Legislativo Municipal.

Inicialmente, merece registro que a presente proposição legislativa não contém qualquer vício de ordem formal, seja de iniciativa ou procedimental. Nesse sentido, os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Teresina, destacados a seguir:

Art. 21. São da competência privativa da Câmara Municipal, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

VII – dispor sobre sua organização, funcionamento, poder de polícia,³ criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 55. É de competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

II – fixação ou alteração da remuneração dos servidores da Câmara, na forma do art. 37, inciso X, da Constituição Federal; (grifei)

Aliás, essa previsão também está contida no art. 16, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT, *in verbis*:

Art. 16. Compete à Mesa da Câmara, privativamente, em colegiado:

I – propor ao Plenário projeto de resolução que disponha sobre organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como projeto de lei que fixe a remuneração dos seus servidores; (grifei)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A respeito do sistema remuneratório no serviço público, importa lembrar que a “remuneração” é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias; e que, nos termos art. 37, X, da Constituição federal - CF, a fixação do valor dessa remuneração demanda a edição de lei, observada a iniciativa privativa em cada caso.

No caso dos servidores do Poder Legislativo, fazendo-se a leitura dos artigos 51, IV e 52, XIII, ambos da CF, depreende-se que a fixação ou alteração dos vencimentos dos cargos administrativos do Legislativo, com a EC nº 19/1998, exige lei para tal fim, de iniciativa da Casa Legislativa respectiva.

Lado outro, importa comentar que a Constituição Federal, bem como a Lei Orgânica do Município, em obediência ao princípio da simetria constitucional, preceituam que é assegurada a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos sempre na mesma data e sem distinção de índices, de acordo com disposto a seguir:

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

(...)

*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;***

Nesse ponto, convém comentar a diferença apontada pela doutrina acerca dos vocábulos “reajuste” e “revisão geral anual”. O termo reajuste destina-se a conceder um aumento real na remuneração dos servidores e agentes políticos. Esta alteração não possui caráter obrigatório, não se estende a todos os servidores, tampouco exige a aplicação de índice único. Essa majoração na remuneração tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de certas carreiras públicas.

Ao passo que a revisão geral anual, que se compõe também de uma elevação remuneratória, destina-se a manter o poder aquisitivo dos agentes frente à perda inflacionária acumulada no período. Nos termos do comando constitucional que a estabelece, a revisão constitui-se em direito subjetivo de todos os servidores públicos municipais,

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



independentemente desses estarem ligados ao Poder Executivo ou Poder Legislativo da localidade.

Nessa toada, são esclarecedoras as lições de José dos Santos Carvalho Filho¹, confira (grifos acrescidos):

A revisão remuneratória pressupõe alguns requisitos particulares. O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica para sua efetivação. Depois, temos o requisito da generalidade, indicativo de que a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Pelo requisito da anualidade, a revisão deverá ter periodicidade de um ano. Em relação a este requisito, cabe a cada ente federativo fixar o momento dentro do ano em que se dará a revisão. A anualidade é a periodicidade mínima, de onde se infere que nada obsta a que a periodicidade seja menor. Finalmente, impõe-se a presença do requisito isonômico, pelo qual se exige que sejam idênticos os índices revisionais.

(...)

No que concerne ao realinhamento da remuneração dos servidores, cumpre distinguir a revisão geral da revisão específica. Aquela retrata um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário; esta atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho⁵, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado. São, portanto, formas diversas de revisão e apoiadas em fundamentos diversos e inconfundíveis.

(...)

A distinção entre revisão geral e revisão específica tem relevância também no que diz respeito à iniciativa da lei que tiver tais objetivos. Tratando-se de revisão geral, a iniciativa da lei compete ao Presidente da República e aos demais Chefes do Executivo, conforme estabelecem os arts. 37, X e 61, § 1º, II, "a", da CF. As revisões específicas, porém, dependem de lei cuja iniciativa compete à autoridade dirigente em cada Poder, dispondo em tal sentido o mesmo art. 37, X, da CF; nessa hipótese, por conseguinte, não se aplica o citado art. 61, § 1º, que trata da iniciativa privativa do Presidente da República.

Sobre a temática, sobreleva trazer à colocação trecho do julgado a seguir, emanado do E. Supremo Tribunal Federal, que ilustra bem a situação dos autos, confira (grifos acrescidos):

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 30. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

O Tribunal conheceu em parte de ação direta ajuizada pelo Presidente da República e, na parte conhecida, julgou improcedente o pedido nela formulado de declaração de inconstitucionalidade das Leis 11.169/2005 e 11.170/2005, de iniciativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que alteraram a remuneração dos servidores dessas Casas Legislativas, majorando-a em 15%. Afastou-se a alegação de ofensa ao art. 61, § 1.º, II, "a", da CF, haja vista não se tratar de normas que pretenderam revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos (CF, art. 37, X), mas de normas específicas, daquelas Casas Legislativas, que concederam majoração de remuneração a seus servidores, com base no art. 51, IV, e no art. 52, XIII, ambos da CF, não havendo, assim, que se falar, também, em violação ao princípio da separação de poderes.²

Analisando as considerações do julgado supramencionado, infere-se que o Supremo Tribunal Federal entende que a concessão da "revisão geral anual" a que se refere o inciso X do art. 37 da Constituição deve ser efetivada mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de cada ente federado; situação esta que se enquadra na previsão contida no art. 61, § 1, II, "a", da CF (que é, em razão do princípio da simetria, de observância obrigatória para os demais integrantes da Federação).

Por outro lado, na hipótese dos autos, na qual o Poder Legislativo pretende conceder aumento de remuneração aos servidores de seus respectivos quadros, a iniciativa ⁶ é da própria Casa legislativa, porquanto uma alteração como essa, de abrangência limitada, não configura "revisão geral" de remuneração.

Feitos os esclarecimentos acima, cumpre ainda ressaltar que, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de

² ADI 3.599/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 21.05.2007.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifo nosso)

Em acréscimo ao dispositivo constitucional, o artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF condiciona a validade dos atos que resultarem em aumento de despesa com pessoal ao cumprimento das condições lá estabelecidas. Em primeiro lugar (inciso I), deve-se observar genericamente a Constituição e, assim, respeitar as condições estabelecidas no artigo 169, § 1º, e também no artigo 37, inciso XIII, que veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para fins de remuneração de pessoal.

A Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – detalha o seguinte:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo. (...)

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 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.

§ 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.



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa**

O art. 17, da referida lei complementar estabelece que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado, que consiste na despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios, deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, o ato deverá ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Eis a redação dos supracitados dispositivos legais:

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. (grifo nosso)

§ 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.º 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (grifo nosso)

§ 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. (grifo nosso)

§ 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.

Também é importante mencionar as exigências contidas nos artigos. 19 e 20, da LRF, que dispõem que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, no que se refere ao Município, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, sendo que, deste percentual, 6% (seis por cento) se refere ao Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver. Eis a redação dos supracitados dispositivos legais, *in verbis*:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; (grifo nosso)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

Compulsando os autos, verifica-se que o requisito concernente à existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes foi observado, haja vista que os valores dos vencimentos reajustados, para o exercício financeiro de 2019, correrão à conta de dotação orçamentária⁹ fixada na seguinte programação: 01.122.0028.2314 (Pagamento de Pessoal Ativo) e 01.122.0028.2315 (Contribuição para o Custeio do Regime de Previdência).

Adite-se, ainda, que o projeto foi instruído com a 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, e que as despesas não contribuirão para ultrapassar os limites estabelecidos no art. 29-A, par. 1º, da Constituição Federal, bem como não excederão o percentual de que trata o art. 20, inciso III, alínea “a”, da LRF.

Por fim, verificou-se a juntada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Portanto, estando em perfeita harmonia com o comando normativo pátrio supramencionado, merece o projeto de lei em comento toda consideração da edilidade teresinense.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

V – CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 - CMT