

PROCESSO Nº : 0725/2024.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 015/2024.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 052/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 015/2024 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que concede Revisão Geral aos servidores públicos ativos e inativos do Poder Executivo do Município e dá outras providências (ID 28444).

A Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 194/2024, em suma opinou pela viabilidade técnica do Projeto.

Consta dos autos ainda a estimativa de impacto financeiro da concessão da revisão geral, bem como a Declaração do Ordenador de despesas.

É o relato do essencial. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

"**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.



administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; "
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**⁴, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

(...) 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. (...).

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Apontamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.



09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁸.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, é necessário destacar que o inciso X, do art. 37, da Constituição assegura revisão geral anual aos servidores públicos em geral, nos seguintes termos:

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**; (destacamos)

A respeito da competência legislativa o art. 30, da Constituição estabelece a competência dos municípios, senão vejamos:

Art. 30. **Compete aos Municípios:**
I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; (destacamos)

Acerca da competência para legislar sobre concessão da revisão geral anual dos servidores públicos ativos e inativos, conforme previsto no Projeto em análise, é necessário registrar que tal competência está estabelecida no inciso I, acima transcrito, pois, trata-se de projeto que trata de interesse local, sendo, portanto, de competência legislativa do Município.

⁵ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁶ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015. Pág.: 144)

⁷ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁸ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



No mesmo sentido da Constituição o inciso III, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município legislar sobre assuntos de interesse local.

Portanto, **nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Araguaína/TO, o Município tem competência para legislar sobre a matéria em questão tendo em vista o interesse local e sua autonomia.**

Quanto à competência para legislar sobre o tema, necessário se faz a análise da Lei Orgânica do Município, que diz:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I – **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município;

[...]

XI – regime jurídico dos servidores públicos municipais, criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, estabilidade, aposentadoria, fixação e **alteração de remuneração**, observadas as normas constitucionais; (Grifou-se)

Assim, conclui-se que a Câmara Municipal tem competência para legislar sobre a matéria conforme preconiza os incisos I e XI, do art. 27, da Lei Orgânica do Município.

Ainda sobre o **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso XII, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

Art. 57. Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre:

[...]

IV – Estrutura administrativa, criação, transformação ou extinção de cargos bem como do **aumento de vencimento dos servidores públicos municipais**; [...] (Grifou-se)

Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre aumento de vencimentos dos servidores públicos, deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à forma.



Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal e 02 (dois) turnos de votação e discussão, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

Acerca da iniciativa de lei para aumentar os vencimentos de servidores públicos o inciso I, do art. 63, da Lei Orgânica, estabelece o seguinte:

Art. 63. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a fixação ou **aumento da respectiva remuneração**; (Grifou-se)

Dessa forma, verifica-se que acerca da iniciativa o projeto em questão atende o inciso I, do art. 63, da Lei Orgânica no sentido de que a iniciativa é privativa do Prefeito.

A respeito do Projeto de Lei Complementar apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Lei Complementar em análise atende aos seguintes requisitos:

- i) possui ementa (art. 3º, I): "*Concede Revisão Geral Anual aos servidores públicos ativos e inativos do Poder Executivo do Município de Araguaína e dá outras providências*"
- ii) é dividido em artigos (art. 10, I): é dividido em quatro artigos; e
- iii) e possui previsão de entrada em vigor (art. 3º, III e art. 8º): "*Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*"

Assim, conclui-se no tocante a regularidade formal o projeto de lei em questão está em consonância com a Lei Complementar Federal nº 95/98.



No que se refere à RESPONSABILIDADE FISCAL, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal assim dispõe:

Art. 113. A **proposição legislativa que crie ou altere** despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.** (Grifou-se)

Desta feita, é necessário observar que o artigo 113 do ADCT é de cumprimento obrigatório pelos entes públicos como já manifestado pelo C. Supremo Tribunal Federal⁹.

Além disso, a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece no artigo 16, incisos I e II, o seguinte teor:

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; (Grifou-se)

Em assim sendo, **o projeto atende as regras legais aplicáveis**, visto que o mesmo está devidamente acompanhado da documentação exigida no artigo 16, incisos I, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, qual seja: a **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** e a **declaração do ordenador da despesa**.

Considerando que o presente ano é ano eleitoral, é necessário analisar a legislação eleitoral e criminal sobre o tema.

No tocante a legislação eleitoral, o inciso VIII, do art. 73, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), prevê o seguinte:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral da remuneração dos servidores públicos** que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo

⁹ STF. ADI 6074, Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ROSA WEBER; Julgamento: 21/12/2020.



estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Assim, no caso em debate trata de revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sendo que a norma proíbe a revisão geral da remuneração dos servidores que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo. Nesse contexto, não fica claro nos documentos apresentados nos autos se a revisão pretendida excede ou não a recomposição da perda do poder aquisitivo, caso não exceda é viável o prosseguimento do presente projeto, por outro lado caso exceda sugere-se que não se dê prosseguimento tendo em vista a vedação legal.

Diante dessa situação, **sugere-se que seja oficiado o executivo no sentido de dirimir se a revisão geral pretendida excede ou não a recomposição da perda do poder aquisitivo, para que seja dado prosseguimento ao presente feito.**

Além de que, caso a revisão geral não exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, é necessário destacar que o prazo estabelecido no art. 7º, especificamente, no seu § 1º, é de cento e oitenta dias antes das eleições, assim, considerando que as eleições serão realizadas dia 6 de outubro de 2024, o prazo final se dará no dia 09 de abril de 2024.

Quanto a responsabilidade fiscal, o inciso II, do art. 21, da Lei Complementar nº 101/2000, prevê o seguinte:

Art. 21. **É nulo de pleno direito:**

[...]

II - o ato de que resulte **aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular** de Poder ou órgão referido no art. 20;

No mesmo sentido, na seara criminal o art. 359-G, do Código Penal prevê o seguinte:

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Nesse rumo, tanto a norma de responsabilidade fiscal quanto a norma penal em questão proíbem o fato de ordenar, autorizar ou executar



ato que acarrete aumento de despesa total de pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, prazo esse que começa em meados do mês de junho, ou seja, não há que se falar em incidência da norma penal em questão.

Assim, conforme demonstrado **não há implicações nem eleitorais, nem financeiras e nem penais aptas a refutar a tramitação do presente projeto, desde que seja demonstrado que a revisão geral pretendida não excede a recomposição da perda do poder aquisitivo.**

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 015/2024, **desde que seja demonstrado que a revisão geral pretendida não excede a recomposição da perda do poder aquisitivo**, sendo assim, **sugere-se que antes do prosseguimento do feito, seja oficiado o Poder Executivo para esclarecer se a presente proposta de revisão geral excede ou não a recomposição da perda do poder aquisitivo, e caso não exceda, manifesta parecer favorável ao devido prosseguimento** nesta Casa de Leis, cabendo ao plenário a análise de decisão soberana.

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 03 dias do mês de abril de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA

Procurador-Chefe da Câmara Municipal¹⁰

OAB/TO nº 12.216-A

Matrícula 1066731

¹⁰ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

