



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1.284

PROJETO DE LEI Nº 14.323/24

PROCESSO Nº 1.560/24

ASSUNTO: REAJUSTA OS VENCIMENTOS, SALÁRIOS, FUNÇÕES DE CONFIANÇA, GRATIFICAÇÕES, PROVENTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO, A PARTIR DE 1º. DE JANEIRO DE 2024

CONSULENTE: DIRETORIA FINANCEIRA

PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. REAJUSTE SALARIAL. CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA SUPRESSIVA.

1 – RELATÓRIO

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (LUIZ FERNANDO MACHADO)**, o presente projeto de lei visa reajustar vencimentos, salários, funções de confiança, gratificações, proventos de aposentadoria e pensão e auxílio-alimentação do funcionalismo público, a partir de 1º de janeiro de 2024.

Conforme a justificativa, o percentual de reajuste, previsto no art. 1º do Projeto de Lei, compreende o período de maio/2023 a dezembro/2023, em razão da vedação prevista no inciso VIII do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/97.

A propositura encontra sua justificativa, vem instruída com a Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro e cópia da referida Lei.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos.

2 – FUNDAMENTAÇÃO





O projeto afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, conforme passa a expor, desde que observado a emenda supressiva e data limite para aprovação.

2.1 – DA INICIATIVA PRIVATIVA

A revisão geral anual tem o objetivo, ao menos teoricamente, de recompor o poder de compra da remuneração do servidor, corroído em variável medida pela inflação. Não se trata de aumento real da remuneração ou do subsídio, mas apenas de um aumento nominal – por isso chamado, às vezes, ‘aumento impróprio’.

Conforme entendimento do STF, o projeto tem iniciativa reserva ao Chefe do Executivo, nos moldes do art. 61, § 1º, II, “a”, da CF/88¹. Vale ressaltar que, conforme a Corte, aplica-se aos demais entes o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição do Brasil – norma de reprodução obrigatória.

No referido artigo é insculpido o princípio constitucional da reserva de administração que visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo. Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva.

Ademais, cabe destacar que a referida norma possui reprodução na Lei Orgânica de Jundiaí. A saber:

Art. 6. *Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

1- Art. 61. (...) § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração





XX – instituir regime jurídico e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas

Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham

sobre:

(...)

III – regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

Art. 72. Ao Prefeito compete, privativamente

(...)

XII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

XIII – prover e extinguir os cargos e empregos públicos municipais, na forma da lei, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores

O projeto de lei, neste caminho, afigura-se legal quanto à competência (art. 6º, *caput* e inciso XX), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo, uma vez que dispõe sobre regime jurídico dos servidores públicos, configurando matéria reservada à iniciativa do Prefeito, nos termos da legislação citada.

A fim de corroborar com o entendimento aqui exposto, trago à baila o posicionamento do STF:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME JURÍDICO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/SP, por violação aos arts. 24 (§ 2º, 4) e [144 da Constituição do Estado de São Paulo](#).

2. A disposição sobre regime jurídico dos servidores municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios.





3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando ampliar vantagens dos servidores que impliquem aumento de despesas. Precedentes.

1. Agravamento regimental a que se nega provimento.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS A SERVIDORES ATIVOS. EXTENSÃO AOS INATIVOS. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

1. A norma do art. 5º da Lei Municipal 2.285/1995 foi declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do TJ/RJ, por violação aos arts. 112, § 1º, II, a e b, e 113, I, c/c 342 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

2. **A disposição sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica dos servidores públicos municipais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.**

3. É inadmissível emendas parlamentares em projeto de lei de iniciativa privativa do Prefeito Municipal visando estender aos inativos vantagem concedida aos servidores em atividade que impliquem aumento de despesas. Precedentes. 4. Agravamento regimental a que se nega provimento.

No mesmo sentido, entendimento do E. TJ/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n.º 3.094/2019, do Município de Pontal, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de ginástica laboral aos empregados da administração pública direta e indireta no âmbito do município". Preliminar de incompetência absoluta. Preliminar rejeitada. No mérito, vício de iniciativa configurado. Lei objurgada que trata de atribuição dos órgãos da Administração Pública. **Disciplina de ato de gestão administrativa, com atribuição de obrigações ao Poder Executivo. Matéria legislada encontra-se na Reserva da Administração, cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo. Violação ao princípio constitucional da separação de poderes verificada.** Afronta aos artigos 5º, 'caput', e 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Carta Paulista, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação procedente. (Ação direta de inconstitucionalidade 2268149-69.2019.8.26.0000; Relator: Péricles Piza; Órgão Especial; Data do Julgamento: 10/06/2020).

Posto isso, não há dúvida que a presente lei observa a regra de iniciativa privativa.





3 – DA LEI 9.504/97

De acordo com o art. 73, VIII, não é possível que nos 180 dias anteriores ao pleito ocorra a revisão da remuneração dos servidores que extrapole a recomposição da perda do seu poder aquisitivo. Vejamos:

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

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

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União **até cento e oitenta dias antes das eleições.**

Deste modo, considerando que os 180 dias anteriores ao pleito será no dia 09/04/24, opina-se que o projeto deve ser aprovado até o dia 09/04/24.

4 – DO ASPECTO FINANCEIRO

A análise técnica da Diretoria Financeira, órgão que tem a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, que se deu através do Parecer nº 26/2024, esclarece que a propositura se encontra apta à tramitação, já que possui a estimativa do impacto orçamentário para o exercício vigente e para os dois subsequentes, bem como não haverá extrapolação dos limites com a despesa com pessoal.





Ademais, consta a declaração da autoridade que o aumento possui adequação orçamentaria, nos termos do art. 16 da LC 101/01.

Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica do órgão, em cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

5 – DA EMENDA SUPRESSIVA

Dispõe o art. 8 que ficará revogado o art. 3, II, da Lei 9.955/13. Nesse artigo foi garantido ao funcionalismo público o reajuste da verba “vale-alimentação” a partir de 01 de abril de 2024.

Indo além, no art. 4 do projeto debatido, a referida verba foi reajustada para R\$ 1.040 reais. Nesse caminho, ao revogar o referido inciso, acaba por revogar os aumentos concedidos.

Deste modo, de acordo com o art. 11, II, da LC 95/98, para se obter a precisão na lei, deve-se articular a linguagem de forma que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance da lei.

Nesse rumo de ideias, cotejando os artigos ora debatidos, não é possível obter com clareza o alcance da norma, já que ao mesmo tempo que concede o aumento (art. 4) o revoga (art. 8).

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;





Ademais, não é possível revogar um dispositivo que concede um aumento para o servidor, mesmo que com efeitos financeiros postergados, como é o caso, sob pena de violar o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

O fato de a lei ter previsto o dia 01/04/08 como termo inicial para os efeitos financeiros não significa que o direito ao reajuste somente fosse nascer naquela data. O direito já existia desde a data em que a Lei entrou em vigor (data de sua publicação). Apenas o exercício do direito é que ficou suspenso.

Neste sentido, é o julgado do STF:

Lei estadual de 2007 fixou aumento na remuneração dos servidores públicos estaduais. A Lei entrou em vigor na data de sua publicação, mas estabeleceu que os efeitos financeiros desse aumento seriam contados somente a partir do primeiro dia do ano seguinte.

Ocorre que, antes que chegasse a data prevista como início do reajuste, a referida Lei foi revogada por uma outra.

O STF entendeu que esta Lei revogadora é inconstitucional por violar o direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CF/88) e o princípio da irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV).

A Lei que concedeu o reajuste entrou em vigor na data de sua publicação. Apenas os efeitos financeiros é que foram postergados para o dia 1º/1/2008.

No momento em que a Lei entrou em vigor, os servidores passaram a ter direito adquirido ao reajuste, ainda que os efeitos financeiros somente fossem em data futura.

STF. Plenário. ADI 4013/TO, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 31/3/2016 (Info 819).

Por isso, como uma forma de atender a LC 95/98, bem como a jurisprudência do STF, opina-se pela supressão do art. 8 do projeto 14.323/24.

6 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional, desde que observado a emenda supressiva e a data limite para aprovação.





Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano plenário.

7 – DAS COMISSÕES

Nos termos do art. 139, inc. I, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva de Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Finanças e Orçamento, bem como, a de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUÓRUM: Maioria Absoluta (art. 44, §2, “a”, da L.O.M.).

Jundiaí, 08 de abril de 2024.

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiário de Direito

Gabriel G. Flausino Negrini

Estagiária de Direito

Davidson C. S. Felicio

Estagiário de Direito

