



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA DE VEREADORES DE ITAPOÁ**

Rua Mariana Michels Borges, nº 1115, Itapema do Norte – Itapoá/SC
CEP 89249-000 - Telefone: (47) 3443-6146 – Celular: (47) 99668-5690
E-mail: contato@camaraitapoa.sc.gov.br - Site: www.camaraitapoa.sc.gov.br



PARECER JURÍDICO Nº 617/2021, DO PODER LEGISLATIVO

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO N. 04/2021 – ORIUNDO DO PODER EXECUTIVO.

EMENTA DO PROJETO: PROJETO DE LEI SUBSTITUTIVO N. 04/2021 AO PROJETO DE LEI ORDINÁRIA N. 72/2021 DE 03 DE AGOSTO DE 2021, QUE AUTORIZA FIXAÇÃO DE ÍNDICE DE REVISÃO GERAL ANUAL DAS REMUNERAÇÕES DE TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS E AGENTES POLÍTICOS DO MUNICÍPIO DE ITAPOÁ/SC E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

I - RELATÓRIO

Conforme requisição de análise jurídica promovida pela Presidência da Mesa Diretora, e pelos vereadores membros das Comissões Permanentes da Casa, o presente parecer traz análise ao [Projeto de Lei Substitutivo nº 4 de 2021](#).

De autoria do Poder Executivo – Prefeito Municipal de Itapoá/SC, o presente Projeto de Lei foi protocolado junto ao Setor de Protocolo e Controle Documental do Poder Legislativo no dia 13 de agosto de 2021, sob protocolo nº 846/2021, com pedido de regime de urgência.

No dia 16 de agosto de 2021, a Proposição deu entrada no expediente da Reunião Ordinária. O Presidente da Câmara Vereador Tiago de Oliveira, após a leitura do Projeto, encaminhou a Proposição para análise das Comissões Permanentes da Casa.

É o sucinto relatório.

02 - ANÁLISE JURÍDICA

2.1 – Dos aspectos da Proposição em relação à forma prescrita em Lei

Conforme o artigo 50, inciso II, da Lei Orgânica de Itapoá, trata-se de matéria permissível de iniciativa do Prefeito de Itapoá/SC por se tratar de revisão salarial decorrente inflação aos servidores do Poder Executivo medida que implica aumento de despesa.

O Projeto de Lei consta instruído com Exposição de Motivos, Parecer Jurídico e Parecer Contábil, sendo esses os documentos necessários para análise e tramitação a Proposição.

O Projeto foi devidamente publicado na pauta com 48h de antecedência, de maneira a garantir o princípio da publicidade e com observância do Art. 152, § 1º, do Regimento Interno da Casa.

O Projeto está em conformidade com os Arts. 126 e 127 do Regimento Interno da Casa, que trata do processo legislativo digital, bem como estão em conformidade com os Arts. 110 e 117 do Regimento Interno da Casa.

Por fim, em análise textual da redação da Proposição, nota-se a observância em relação à Lei Municipal nº 747/2017, que dispõe sobre a técnica legislativa para elaboração de Projetos de Lei.

Assim, na sua forma, a Proposição não apresenta ilegalidades.

2.2 – Dos aspectos da Proposição em relação ao mérito administrativo

De autoria do Poder Executivo – Prefeito Municipal o presente Projeto de Lei objetiva fixar o índice de revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e agentes políticos do Poder Executivo Municipal e dá outras providências.

Em síntese, o Projeto de Lei Ordinária em análise busca a revisão geral anual das remunerações dos servidores públicos e dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo de Itapoá/SC, a qual será, segundo a propositura, concedida através do percentual acumulado entre maio de 2020 a abril de 2021, do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, fixado em 6,76 % (seis vírgula setenta e seis por cento).

Após leitura e análise textual da matéria, a Proposição não conflita com a competência privativa da União Federal (artigo 22 da CF/88) e também não conflita com a competência concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (Art. 24, da CF/88).

Em relação às disposições contidas na Lei Orgânica de Itapoá, destacam-se os Incisos I e VII, ambos do Art. 13 do referido instrumento normativo:

Art. 13. Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VII - dispor sobre a organização, administração e execução dos serviços municipais;

Com efeito, destacam-se as disposições legais contidas no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, bem como do inciso X do artigo 17 da Lei Orgânica de Itapoá:

Inciso X, do Artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

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; (grifo nosso).**

Inciso X, do art. 17 da Lei Orgânica de Itapoá:

X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos far-se-á sempre na mesma data, por indexador estabelecido em lei específica; Grifos nossos.

Deste modo, a competência para deflagrar o processo legislativo para revisão da remuneração dos servidores públicos municipais do Poder Executivo Municipal é do Chefe do poder

Executivo. Trata-se de competência vinculada, nos termos do art. 37, inciso X, última parte, da Constituição da República. Constitui direito constitucional dos servidores públicos a revisão geral anual de sua remuneração, sempre na mesma data e sem distinções de índices. A Constituição é suficientemente clara e o dispositivo em questão é cogente.

Além disso, importante frisar a diferença entre revisão e reajuste salarial. A REVISÃO visa única e exclusivamente em pleitear direito líquido e certo de correção do poder aquisitivo salarial dos servidores. Já o REAJUSTE visa o aumento da remuneração, inclusive podendo ser esse aumento acima da inflação. A diferença é sensível, pois REVISÃO E REAJUSTE apresentam naturezas jurídicas diversas, as quais decorrem de institutos constitucionais distintos e iniciativas legislativas diferenciadas, influenciando diretamente no direito à isonomia nos ganhos salariais.

A revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração, perfazendo-se como de iniciativa privativa, *in casu*, do Prefeito Municipal, além de ser proposta sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Em tese, essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, **pois apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida**, vez que mantém o valor real dos salários. Nisso reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente. Trata-se também do direito dos servidores ao da irredutibilidade dos vencimentos.

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*, 29ªed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

Deste modo, tratam-se de institutos diferentes.

Desde o advento da EC nº 19 /98 e da regulamentação do art. 37, X, da CF/88 pela Lei n. 10.331/2001, restou reconhecido constitucionalmente o direito subjetivo dos servidores públicos à revisão anual de vencimentos, para fins de manutenção do poder aquisitivo da moeda.

Vale mencionar a existência de situação atípica no corrente ano em face do advento da Lei Complementar n. 173/2020, decorrente da Pandemia do Novo Coronavírus, e do entendimento esposado pelo TCE/SC no julgamento do Processo n. @CON-21/00195659 em maio de 2021.

É importante citar que o TCE/SC mudou o posicionamento anteriormente sustentado quanto à possibilidade de Revisão Geral Anual – RGA e deu ainda maior amplitude às limitações da LC n. 173/2020, sobretudo na fundamentação do julgamento do processo n. @CON-21/00195659, situação

que inclusive está sendo objeto de inúmeras demandas judiciais em face da instabilidade jurídica decorrente da atual posição do TCE/SC.

Isso porque, anteriormente, o TCE/SC havia se manifestado de forma favorável à concessão da Revisão Geral Anual, seguindo-se a linha adotada por outros órgãos decorrentes da interpretação lógica e gramatical do texto da Lei Complementar n. 173/2020.

Explica-se.

Em 28/05/2020 foi publicada a Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, e dá outras providências. Referida lei estabeleceu, em seu artigo 8º, que:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

[...]

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

Da leitura do dispositivo acima transcrito, infere-se que a norma federal não proíbe, expressamente, a concessão da revisão geral anual prevista no art. 37, X, da CF/88:

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**; [...]

Exatamente com base na ausência de proibição pela Lei Complementar n. 173/2020, reforçada por diversas manifestações jurídicas de órgãos em âmbito municipal, estadual e federal acerca da possibilidade de concessão de revisão geral durante a pandemia, o próprio Tribunal de Contas de Santa Catarina firmou o prejulgado nº 2259, datado de 08/02/2021, nos seguintes termos:

“1. A Lei Complementar n. 173/2020 não restringiu a possibilidade dos entes federados concederem a revisão geral anual, uma vez que se trata de direito constitucional assegurado nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal, desde que haja disponibilidade orçamentária e sejam observadas as repercussões financeiras para os próximos exercícios, assim como seja observado o índice disposto no inciso VIII do art. 8º da aludida norma federal (IPCA), ainda que norma local preveja índice diverso, para as revisões concedidas durante o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, o qual corresponde ao interregno de sua eficácia temporal. **Atendidos esses requisitos, não há óbice para a concessão da revisão geral anual prevista na Lei Complementar (municipal) n. 155/2019.”** Grifos nossos.

Contudo, posteriormente, como já dito, notadamente em 21 de junho do corrente ano, a consulta @CON-21/00195659 teve julgamento pelo Pleno do TCE/SC, o qual foi publicado em 30/06/2021, ficando decidido a reforma do prejulgado 2274, acrescentando-se a seguinte redação:

“4.2.1. A revisão geral anual eventualmente concedida durante a vigência da Lei Complementar n. 173/2020 deverá ser tornada sem efeito a partir da publicação desta decisão, retornando a remuneração ao mesmo valor anteriormente vigente, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior. 4.2.2. Valores resultantes de eventual concessão de revisão geral anual, recebidos de boa-fé por servidores públicos, não precisam ser devolvidos dada a natureza alimentar da verba. Além disso, a não devolução também encontra amparo na jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça (Tema 531 do STJ), corroborada pela Súmula n. 249 do TCU e pelo Prejulgado n. 63 deste Tribunal. 4.2.3. Dada a natureza indenizatória do auxílio-alimentação, a verba não está abarcada no instituto da revisão geral anual, sendo indevida a concessão de atualização monetária na vigência da Lei Complementar n. 173/2020, salvo nas hipóteses de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal peremptória anterior.” (sem grifos no original).

No entanto, embora se respeite a fundamentação jurídica adotada pelo TCE/SC para a reforma do prejulgado n. 2274, entende-se que a Lei Complementar nº 173/2020 estabelece a proibição de concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, sendo necessário revisitar o conceito

de “revisão geral anual”, prevista no inc. X, do art. 37, da Constituição Federal, **sobretudo para que se diferencie os institutos com aplicação proibida durante a vigência da Lei Emergencial supracitada.**

A fim de esclarecer os conceitos de reajuste, aumento e revisão geral anual, vale a transcrição do Prejulgado n.º 2102 do próprio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), reformado em 10/10/2018 pela Decisão n.º 783/2018:

“Prejulgado: 2102 Reformado

1. A **revisão geral anual** aos servidores públicos prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores públicos nos termos de lei específica para cada período, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

2. O reajuste ou aumento de vencimentos ocorre quando há elevação da remuneração acima da inflação, ou seja, acima do percentual da revisão geral anual, ou quando se promove modificação na remuneração de determinados cargos.

3. A revisão geral anual da remuneração dos servidores da Câmara Municipal e do subsídio dos vereadores, neste último caso, se atendidos aos preceitos contidos nos arts. 29, VI e VII, 29-A, caput e § 1º, e 37, XI, da Constituição Federal, segue as disposições da lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

4. É possível conceder reajuste ou aumento aos servidores e, por ocasião da data-base da revisão geral anual, deduzir o percentual já concedido, desde que previsto na lei que conceder o reajuste. Nesse caso, o reajuste caracterizará antecipação da revisão geral anual.

5. A lei que concede a revisão geral anual também pode conceder reajuste ou aumento suplementar aos servidores, mas é recomendável que os dois índices estejam explicitados de forma clara na lei para evitar futuras discussões acerca da reposição das perdas da inflação. Deve-se evitar o desvirtuamento dos institutos da “revisão geral anual” e do “reajuste ou aumento”, o que pode ocorrer quando se utiliza deste último para recomposição da remuneração do servidor em razão da desvalorização da moeda.” (grifo nosso).

O que se concluiu, portanto, é que, quando o inc. I, do art. 8º, da LC n.º 173/2020, menciona-se a proibição de concessão de “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração”, está-se diante do reajuste ou aumento mencionados no item 2 do Prejulgado n.º 2102, os quais redundam em “*elevação da remuneração acima da inflação*” ou adequação da “*remuneração de determinados cargos*”, **o que não pode se confundir com o instituto da revisão geral anual dos servidores públicos, que “deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores públicos nos termos de lei específica para cada período, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo”.**

Nesse contexto, não há dúvidas de que estão vedados pelo teor da LC 173/2020 aumentos reais de remuneração ao funcionalismo – vale dizer, acima da inflação – e adequações setoriais de vencimentos, mas não a revisão geral anual do inc. X, do art. 37, da CF, cuja data-base no âmbito deste Município é o mês de maio.

Nesse sentido, inclusive, colacionam-se os julgamentos dos Tribunais de Contas dos Estados do Paraná, da Bahia e do Minas Gerais:

“CONHECER da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que: a) A recomposição inflacionária a que faz menção o art. 37, X, da CF não é alcançada pela vedação do art. 8, I, da Lei Complementar n.º 173/20; [...]” (grifo nosso)

TCM/BA – Processo nº 1004820 – Parecer nº 01068-202

“(…)

Perceba-se que o Legislador, ao elencar medidas restritivas no período atual de calamidade pública em decorrência da ampla disseminação do Covid-19, face a iminente crise na saúde e na economia que desembocam, entre outros fatores, na perda expressiva da arrecadação dos Entes Federativos, **não suspendeu o exercício do direito constitucionalmente assegurado ao funcionalismo público de ter assegurada a revisão da remuneração e do subsídio, ele apenas asseverou no VIII, que a medida adotada não importe em um percentual que esteja “acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal”**. Nesta senda, e aqui respondendo objetivamente às perguntas de números “3 e 4”, a revisão geral anual assegurada constitucionalmente para os subsídios dos Agentes Políticos e para a remuneração dos servidores públicos pode ser concedida, mediante a edição de lei específica e previsão orçamentária, no período apontado no art. 21 da LRF (180 dias antes do final do mandato). Para tanto, por se tratar de ano eleitoral e em decorrência da decretação do estado de calamidade pública derivada do Covid-19, deve o Gestor também observar o comando inserido no inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 e no art.8º, inciso VIII, da LC nº 173/2020, respectivamente.”(grifo nosso)

TCE/MG – Consulta nº 10955023

“(…)

II) fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: a) 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 o limite disposto no art. 8, inciso VIII, da LC 173/2020, por se tratar de garantia constitucional, assegurada no art. 37, inciso X, da CR/88, 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 a revisão não estar abarcada pelas vedações instituídas pela LC n. 173/2020; b) a aplicabilidade do direito à revisão geral anual dos servidores públicos depende de propositura do projeto de lei de revisão, 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, e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral, Tema n. 864 de 2019;

Importante citar que, recentemente, o próprio Poder Judiciário Catarinense reconheceu a possibilidade de concessão e manutenção da Revisão Geral Anual em face de entendimento diverso daquele firmado pelo TCE/SC, conforme denotam-se das decisões liminares proferidas nos autos n. 5010179-19.2021.8.24.0036 SC (Município de Jaraguá do Sul/SC e Luiz Alves/SC).

De mais a mais, infere-se do Parecer Contábil anexo (Parecer Contábil n. 274/2021, subscrito pelo Contabilista João Garcia de Souza), que a previsão da folha para o exercício de 2021, ficará em 43,53%, da previsão da Receita Corrente Líquida para o exercício de 2021, no valor R\$ 147.093.844,96, dentro dos limites legais, parágrafo único do art. 22 da LRF – 51,30% e do incisos I,II e III, art. 20 da LRF 54%, no corrente exercício; Considerando que as desp. Assim, não há se falar em desequilíbrio fiscal decorrente das ações e gastos relativos à Pandemia da Covid-19, notadamente no que se refere ao equilíbrio fiscal do Município de Itapoá/SC.

Portanto, entende-se totalmente legal a possibilidade da concessão da Revisão Geral Anual, respeitadas as disposições legais relacionadas à responsabilidade fiscal, se limitada a revisão aos limites da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observando-se também a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, nos termos da LC n. 173/2020.

03 - CONCLUSÃO

Assim, após análise, **destaca-se que o Projeto de Lei Substitutivo n. 04/2021, inicialmente, não apresenta ilegalidades.** O objeto do texto é legal e constitucional. Nos demais pontos o projeto de lei está elaborado conforme os ditames regimentais da Câmara Municipal de Itapoá.

Ainda, em que pese o atual entendimento firmado pelo TCE/SC no Prejulgado n. 2274, entende-se legal a possibilidade da concessão da Revisão Geral Anual, respeitadas as disposições legais relacionadas à responsabilidade fiscal, se limitada a revisão aos limites da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), além da preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal, nos termos da LC n. 173/2020, respaldando-se também o entendimento não só no teor da referida Lei Emergencial mas, ainda, em jurisprudência recente do próprio TJSC.

No entanto, considerando o atual cenário de insegurança jurídica, recomenda-se a interposição de demanda judicial pela Procuradoria-Geral do Município, sobretudo para fins de legitimação do entendimento acima fundamentado.

É o entendimento deste corpo jurídico.

Itapoá/SC, 16 de agosto de 2021.

Bruno Ribeiro de Almeida – OAB/SC 55.667 Assessor Jurídico Câmara Municipal de Itapoá [assinado digitalmente]	Karolina Vitorino – OAB/SC 57.718 Analista Jurídica Câmara Municipal de Itapoá [assinado digitalmente]
--	---

Documento assinado digitalmente pelo(s) autor(es), em conformidade com o art. 45, §3º e §4º, da Lei Orgânica de Itapoá, Resolução nº 14/2016, e conforme as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Para consultar a autenticidade e integridade do documento, pode-se consultar o site <http://camaraitapoa.sc.gov.br/verificador>