

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PARECER N.º /2017.

PROJETO DE LEI N.º 8/2017.

OBJETO: Revisa a remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Unaí.

AUTOR: MESA DIRETORA

RELATOR: EUGÊNIO FERREIRA

1. Relatório

O Projeto de Lei nº 8/2017 é de iniciativa da Mesa Diretora, que busca, através dele revisar a remuneração dos Servidores da Câmara Municipal de Unaí.

A revisão tem fundamento no Inciso X do artigo 37 da CF, sendo que os servidores públicos fazem jus à revisão anual e por força do parágrafo único do artigo 1º da Lei 2.311, de 8 de julho de 2005, tal revisão será dada no mês de janeiro de cada exercício financeiro como data-base justificando a apresentação de tal proposição.

A revisão anual tem por objetivo atualizar as remunerações de modo acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda, pois, se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, por intermédio da Carta Magna.

O Projeto sob comento foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos por força do disposto no artigo 102, I, “a” e “g”, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, a fim de obter uma análise dos procedimentos legais e constitucionais da matéria, com a designação deste Relator para proceder o relatório que passa a discorrer.

É o Relatório, passo à fundamentação.

2. Fundamentação

A análise desta Comissão Permanente é albergada no dispositivo regimental da alínea “a” e “g”, do Inciso I, do artigo 102 da Resolução nº 195, de 25 de novembro de 1992, conforme abaixo descrito:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente: I -à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos: a) manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental de projetos, emendas, substitutivos e requerimentos sujeitos à apreciação da Câmara; g) admissibilidade de proposições.

Já o art. 62, IV da Lei Orgânica nos informa que compete privativamente a Câmara Municipal:

Art. 62. Compete privativamente à Câmara Municipal:

IV - dispor sobre criação, transformação ou extinção de cargo, emprego ou função de seus serviços e de sua administração indireta e fixação da respectiva remuneração;

A matéria é de interesse local, bem como de iniciativa da Mesa Diretora, conforme disposto no artigo 68, da Sua Lei Orgânica:

Art. 68. São matérias de iniciativa privativa da Mesa da Câmara:

IV –regulamento geral que disporá sobre a organização da Secretaria da Câmara, seu funcionamento, polícia, transformação ou extinção de cargo, emprego e função regime jurídico de seus servidores e fixação da respectiva remuneração.

Acerca do Parecer referente à Consulta nº 811.256 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais constante na revista¹ - outubro | novembro | dezembro 2010 | v. 77 – n. 4 – ano XXVIII- do referido tribunal, pode-se entender que além de ser o Poder Legislativo competente em propor o estabelecimento da remuneração dos servidores, caberá a Câmara a iniciativa também de projeto de lei que vise qualquer forma de acréscimo na remuneração, senão vejamos:

Já no que se refere aos servidores públicos, cada órgão possui autonomia para dispor sobre a criação de cargos, organização em carreira e estabelecimento de remuneração, sempre realizados mediante lei específica de iniciativa privativa do chefe do respectivo poder. Assim, para a regulamentação do sistema remuneratório dos servidores do Poder Legislativo, no âmbito municipal, compete ao Presidente da Câmara a iniciativa de projeto de lei que vise qualquer forma de acréscimo em sua remuneração

¹ <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1097.pdf>

Deve-se observar também que “quando a proposição for de iniciativa da Mesa Diretora ou Comissão da Câmara será considerado autor, para fins de processo legislativo e âmbito interno, o respectivo presidente”, conforme preceitua o art. 171-A do Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí. Assim, não há impedimento para que o primeiro secretário seja relator da presente matéria.

Estabelecido os aspectos processuais de competência, faço a análise dos aspectos constitucionais e legais pertinentes à matéria.

O projeto de lei em comento dispõe sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores da Câmara Municipal de Unaí – Minas Gerais, que busca dar efetividade ao inciso X do artigo 37 da Constituição Federal:

“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”.

A competência legislativa é da Mesa Diretora, a teor do art. 68, Inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Unaí (LOM/Unaí).

De acordo com esse dispositivo constitucional, constata-se que a revisão geral anual é obrigatória e se constitui em direito subjetivo dos servidores públicos, sendo um instrumento que visa, unicamente, rever o valor aquisitivo, ou seja, o valor nominal da remuneração ou subsídio em face da desvalorização da moeda, ocasionada pela inflação.

Com efeito, justo não seria que os vencimentos, proventos ou pensões permanecessem irrealinhados, ou seja, não acompanhassem a evolução dos preços dos bens de consumo e serviços e, assim, não mais correspondessem à realidade econômica do País.

Admitir o contrário, ou seja, que a economia sofresse as consequências da inflação sem que os vencimentos dos servidores fossem reajustados, importaria em impor a estes, por via indireta, perda substancial do poder aquisitivo, ou, em outras palavras, redução do poder de compra e subsistência, o que nada mais é do que a redução, propriamente dita, dos vencimentos.

Sendo assim, justamente no intuito de garantir a irreduzibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, face às corrosões inflacionárias da moeda, é que o constituinte de 1988 previu a já aludida revisão geral.

Mesmo que fixada a competência legislativa da Mesa Diretora, cumpre examinar, a seguir, a questão da iniciativa legislativa para a fixação e alteração da remuneração dos servidores deste Legislativo Municipal. Trata-se, a nosso sentir, de questão de simples interpretação, mas devido às várias discussões e pontos de vista doutrinários ainda não foi alcançado entendimento uniforme e estável nas diversas instâncias institucionais incumbidas do tratamento da matéria.

Em matéria de reajustamento da remuneração dos servidores do Legislativo, seja na modalidade da revisão geral anual assegurada nos termos da parte final do inciso X do art. 37 da CF, seja na forma de reajuste sem essa característica de revisão geral anual, é de ser feito pela via do oferecimento de projeto de lei de iniciativa privativa da Mesa.

A revisão geral anual constitui imperativo constitucional, é ampla, periódica (anual), compulsória, igual e em dada ocasião (“sempre na mesma data”) para todos os servidores públicos (de forma paritária, portanto), traduzindo ideia de tentativa de recomposição (eventualmente parcial).

Tem ressonância ainda, o referido direito constitucional na garantia assegurada no caput do artigo 119 da Lei Orgânica Municipal que também resguarda ao servidor público o direito de ter a sua remuneração atualizada, impedindo-se a perda inflacionária que porventura cause diminuição do poder aquisitivo dos mencionados profissionais que exercem com eficiência o seu munus público. Urge, assim, transcrever:

“Art. 119. A revisão geral da remuneração do servidor público se fará sempre na mesma data.”

Resta esclarecer que os efeitos serão garantidos a partir de 1º de janeiro de 2017, conforme prevê o art. 2º da proposição:

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, garantindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2017.

A jurisprudência pátria diverge sobre a autoridade competente para iniciar o devido processo legislativo com o fim de atualizar a remuneração do funcionalismo público.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, órgão incumbido precipuamente da guarda da Constituição, constatam-se posicionamentos divergentes por parte de seus membros. Como exemplo, o Ministro Gilmar Mendes, em voto proferido como relator da ADI 3538/RS, ainda pendente de julgamento, na sessão plenária de 18/6/07, defendeu a competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que concede revisão geral anual da remuneração dos servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio

Grande do Sul, com base nos artigos 37, X e 61, § 1º, II, “a”, ambos da Constituição da República.²

No mesmo sentido e na mesma sessão plenária, o então Ministro Sepúlveda Pertence, relator da ADI 3543/RS – também pendente de julgamento em razão de pedido de vista da Ministra Cármen Lúcia – entendeu violada, no caso, a competência privativa do chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que concede revisão geral anual da remuneração dos servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

De forma dissonante, registra-se o entendimento do Ministro Carlos Ayres Britto, prolatado no julgamento da ADI 3599/DF, em 21/5/07, sustentando que a competência para iniciar o processo legislativo sobre revisão geral anual cabe ao respectivo chefe de Poder, observando-se a iniciativa privativa em cada caso, como transrito:

“Quanto à iniciativa da leis que tratam da remuneração, entendo também que o Ministro-Relator foi muito feliz. Mesmo no inciso X, do art. 37, ao falar da revisão geral anual, a constituição teve o resultado de prever, “observada a iniciativa privativa em casa caso,...” Ora, significa, “observada a iniciativa privativa em cada caso...”, que o Poder Executivo cuida dessa iniciativa de lei, em se tratando de revisão remuneratória no âmbito da Administração Direta e indireta sob a autoridade do Presidente da República – estou falando no plano federal -, e, no âmbito dos demais poderes, a iniciativa é de cada um deles. É do Poder Judiciário quando se tratar de revisar a remuneração dos cargos próprios do Poder Judiciário e no âmbito do Congresso Nacional, há uma bipartição: a iniciativa é tanto da Câmara dos Deputados quanto é do Senado Federal. Tudo a Constituição deixa para mim, explicitado, com todas as letras em alto e bom som.”

“Não cabe a nenhum dos Poderes, arbitrariamente, fixar percentual de revisão; tem que escolher um índice oficial, medida, portanto, que sirva como termômetro para a inflação atual.”

“Sigo um pouco avante para dizer que, em se tratando de revisão, mera recomposição do poder aquisitivo da moeda, recomposição do poder de compra do servidor, não há a necessidade de previsão orçamentária, nem da lei de diretrizes orçamentárias nem na lei orçamentária anual, que é a Lei propriamente dita.”

“A constituição apenas exigiu lei específica, “observada a iniciativa em cada caso...” com mesmos índices e mesmas datas.

“Não falou na lei de diretrizes orçamentárias nem na lei orçamentária anual, porque não há necessidade. É uma mera recomposição, no caso, de pura revisão.”

² Informativo STF nº 472, jun./2007, disponível em www.stf.jus.br.

“A Constituição exigiu lei específica, num cuidado elogiável, por efeito de uma das emendas. Porque lei específica é lei monotemática, é uma lei que não pode ser tematicamente promiscua e significa uma lei exigente do máximo de concentração material, por parte do Congresso Nacional, e mais facilitado acompanhamento por toda a sociedade brasileira.”

Em decisão do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Informação 029/2006, processo 8.732-02.00/06-5, com Relação à Câmara Municipal de Pelotas, o posicionamento anterior é reforçado, conforme se observa:

Por pertinente, transcrevemos os seguintes trechos do Parecer Coletivo no 3/2002 da Auditoria: “De outro lado, o mencionado inc. X do art. 37, ao garantir o direito à ‘revisão geral anual’, o faz conjuntamente ao comando segundo o qual a fixação ou alteração da remuneração dos servidores (e do subsídio de que trata o art. 39, § 4º) somente poderá ser feita por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. “Na trilha desta argumentação, decorrente de mais minudente estudo, é de se enfatizar a necessidade de aclarar a orientação fixada por esta Corte, quando da aprovação do Parecer no 14/2002, para afirmar-se que o projeto da lei que trata da ‘revisão geral anual’ referida no inc. X da Constituição Federal deve respeitar a iniciativa de cada Poder ou órgão, em cada caso, não sendo exclusiva do Chefe do Poder Executivo.”

Também, sob forma de consulta a Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, exarou parecer na Consulta 712.718, no Pleno nos seguintes termos:

A Constituição da República, inciso X do art. 37, determina aos Chefes do Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, bem assim do Ministério Público e Tribunal de Contas, a obrigatoriedade de promoverem, mediante lei, a revisão geral anual da remuneração e subsídio dos servidores e agentes políticos, a saber: “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. Em razão desse comando constitucional, cujo escopo é o de repor o poder aquisitivo dos agentes públicos, estou convicto de que, respeitada a iniciativa legislativa de cada dirigente de órgãos ou poderes estatais, a revisão geral anual da remuneração dos servidores é de obrigação inafastável, calculando-se a defasagem, com base em índices oficiais, desde a última revisão. Como se vê, da simples leitura da Carta Política de 05 de outubro de 1988, extrai-se a obrigação de a autoridade administrativa revisar, de modo geral e anual,

a remuneração dos servidores e agentes políticos, sob pena de mora, passível de indenização, a ser imputada ao descumpridor da norma magna. Em suma, a iniciativa do projeto de lei para a revisão geral anual da remuneração e subsídio dos servidores e agentes políticos estatais cabe ao chefe de cada Poder, ao chefe do Ministério Público e ao Presidente do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, ao Governador de Estado caberá a iniciativa do projeto de lei em relação aos servidores do poder Executivo; ao Presidente do Tribunal de Justiça caberá em relação aos magistrados e seus servidores; ao Presidente da Assembléia Legislativa caberá em relação aos Deputados Estaduais e seus servidores; ao Procurador-Geral de Justiça caberá em relação aos membros do Ministério Público e seus servidores, e ao Presidente do Tribunal de Contas caberá em relação aos Conselheiros e seus servidores.

Os fundamentos constitucionais são o princípio da independência e harmonia dos Poderes estatais, a garantia da irredutibilidade de vencimentos, o art. 37, X e XI, o art. 39, § 4º, o art. 99, e o art. 127, todos da Constituição da República.

Justificando esse arremate a recente Consulta de nº 811.256, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, feita pelos Vereadores do Município de Varginha-MG, datada de 10 DE MARÇO DE 2010, no sentido que:

“Ocorre que, assim como para a fixação dos valores da remuneração e dos subsídios, a revisão geral anual deve respeitar a iniciativa privativa de legislar para cada caso.

Em observância ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes da República e à autonomia dos entes federados, é necessário garantir e respeitar a diferenciação quanto à estrutura funcional de cada um dos entes e órgãos componentes da Federação.

Nesse sentido, estabeleceu a CR/88 regras próprias para a regulamentação dos sistemas de remuneração dos agentes públicos, outorgando a autoridades distintas a competência para sobre eles dispor.

No art. 29, inciso V, da CR/88, atribuiu-se à Câmara Municipal a iniciativa de lei para fixar os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais. De igual forma, no art. 29, inciso VI, do diploma constitucional, outorgou-se à Câmara a competência para fixar o subsídio dos vereadores que, consoante determinado por este Tribunal na Consulta de n.º resolução ou lei de iniciativa da Câmara.

Já no que se refere aos servidores públicos, cada órgão possui autonomia para dispor sobre a criação de cargos, organização em carreira e estabelecimento de remuneração, sempre realizados mediante lei específica de iniciativa privativa do Chefe do respectivo poder. Assim, para a regulamentação do sistema remuneratório dos servidores do Poder Legislativo, no âmbito municipal compete ao Presidente da Câmara a iniciativa de projeto de lei que vise qualquer forma de acréscimo em sua

remuneração; para os servidores do Poder Executivo, de igual forma, a competência da iniciativa de lei pertence ao Chefe do Executivo local, haja vista a aplicação do princípio da simetria constitucional e a previsão contida nos artigos 51, inciso IV, e 61, § 1º, inciso II, "a", da CR/88."

Tecidas essas considerações, ressaltando que o Pretório Excelso ainda não conferiu interpretação definitiva acerca da competência para iniciar o processo legislativo acerca da revisão geral anual, proponho a consolidação do posicionamento perfilhando o entendimento da corrente que defende, à luz, principalmente, do princípio da separação dos Poderes, a competência de cada chefe de Poder ou Órgão Constitucional para desencadear o aludido processo legislativo.

A divergência na interpretação do dispositivo constitucional (art.37, X) verificada no próprio STF também se fez presente no âmbito do Tribunal de Contas.

De acordo com o site oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE os percentuais (%) do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – do período de janeiro a dezembro de 2016 somados e compostos são de 6,29% (seis vírgula vinte e nove por cento), confirmando-se o valor apresentado na proposição.

A concessão da revisão geral de remuneração é isenta da obrigação de seguir as regras do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Se tal isenção não ocorresse, dar-se-ia a necessidade de compensar os efeitos financeiros de tais atos pelo aumento da receita ou redução de despesa. Isso ocorre porque o parágrafo 6º do mesmo artigo 17, exime de tal determinação de forma genérica todo o inciso X do artigo 37 da Constituição Federal.

Trata-se da única exceção disposta na LRF à regra constante do § 6º do artigo 17, o qual prevê que o acima disposto 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.

A justificativa ao projeto de lei prevê que:

A revisão geral proposta não pode ser impedida nem mesmo pelo fato de estar o ente político no limite de despesa de pessoal, previsto no artigo 169 da Constituição Federal. Tal garantia, em primeiro lugar, seria inaceitável uma vez que a aplicação de uma norma constitucional não tem o condão de anular outra, de igual nível, transformando-a em letra morta. Em segundo lugar, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em pelo menos dois dispositivos, prevê a revisão anual como exceção ao cumprimento do limite de despesa: artigo 22, parágrafo único, I, e artigo 71. (Direito

Administrativo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, 14ª Edição, Atlas, 2002, p.455).

Salienta-se, ainda, que a matéria dispensa a emissão de Parecer de Impacto Financeiro-Orçamentário, na forma prevista no art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Art. 17, § 6º).

Por último, percebe-se que há nos autos a declaração do ordenador de despesa afirmando haver no projeto de lei adequação orçamentária e financeira com as peças orçamentárias deste Município, com vistas a atender ao dispositivo inserto no artigo 16, II, da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação ao mérito, o presente deve ser encaminhado, para melhor debate, à Comissão de Serviços, Obras, Transporte e Viação Municipais, bem como à Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomadas de Contas, que se reunirão conjuntamente conforme Requerimento deste Relator deferido pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Unaí – MG.

Insta salientar que esta matéria dispensa a análise de redação final (fase do artigo 275, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí).

Sem mais considerações, passe-se à conclusão.

3. Conclusão

Ante o exposto, opino pela aprovação do Projeto de Lei nº. 8/2017.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 30 de janeiro de 2017.

VEREADOR EUGÊNIO FERREIRA

Relator Designado