

PARECER JURÍDICO

Parecer jurídico: 49/2025 - CSL
Projeto de lei Ordinária nº 83/2025
Processo Legislativo nº 163/2025
Autor: Executivo Municipal

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE CONCEDE REAJUSTE SALARIAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE MARABÁ. 1. Competência do município para legislar sobre reajuste de vencimento base de seus servidores públicos. 2. Competência privativa do Prefeito Municipal para iniciativa de projetos de lei que versem sobre o aumento do vencimento dos servidores públicos pertencentes aos quadros do Poder Executivo. 3. Estimativa de impacto orçamentário e financeiro devidamente anexada aos autos. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Prefeito Municipal de Marabá, que objetiva conceder reajuste de 7% (cinco por cento) sobre o vencimento base dos servidores públicos do Poder Executivo, ocupantes de cargos de provimento efetivo de nível médio, Mecânico, Fiscal de Postura, Motorista e Operador de Máquinas Pesadas; 5,5% para os servidores de nível superior, os ocupantes de cargos de provimento em comissão e função gratificada e para os contratados e para os professores vinculados à Secretaria Municipal de Educação.

A proposta excetua expressamente da concessão do referido reajuste os servidores públicos que percebem 01 (um) salário mínimo, os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, os quais tiveram reajuste regulado por Lei municipal específica, bem como os Secretários Municipais, Presidentes de Autarquias e Fundações, Prefeito e Vice-Prefeito, bem como os demais que recebam em forma de subsídio.

O projeto se encontra devidamente acompanhado de justificativa escrita, bem como de estimativa de impacto orçamentário e financeiro da medida de aumento de despesa, visando cumprir as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200).

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 90/2024.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Como é cediço, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua **auto-organização** e sobre **assuntos de interesse local**, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988. Veja-se:

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

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Ademais, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Municípios autonomia política para organizar e instituir, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e plano de carreira para os servidores da administração pública direta e indireta, cujas matérias englobam o aumento da remuneração e a concessão de vantagens e benefícios aos servidores públicos municipais. Confira-se abaixo:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** instituirão, no âmbito de sua competência, **regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta**, das autarquias e das fundações públicas. *(grifo nosso)*.

Portanto, a competência do Município para organizar o regime jurídico dos seus servidores é consectário lógico da autonomia política e administrativa de que dispõe (artigos 18 e 30, inciso I, da CF/88), desde que atendidas as normas constitucionais aplicáveis aos servidores públicos (arts. 37 a 41 da CF/88), bem como os preceitos de sua Lei Orgânica.

Vale ressaltar que o Supremo Tribunal Federal entende que as matérias relativas ao regime jurídico dos servidores públicos engloba todas as normas estatutárias ou que disponham sobre a relação contratual entre o servidor e poder público. Veja-se:

(...) A locução constitucional 'regime jurídico dos servidores públicos' corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. (ADI 2.867, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 3-12-2003, Plenário, DJ de 9-2-2007).

Nessa perspectiva, é patente a possibilidade de o Município estabelecer o regramento do funcionalismo municipal, dispondo especialmente sobre o regime de trabalho, remuneração, direitos, encargos e concessão de vantagens e benefícios pecuniários aos seus servidores públicos.

Destaca-se ainda que, a Lei Orgânica Municipal (LOM) estabelece ser da competência do Município de Marabá dispor sobre a organização do quadro de

servidores públicos municipais, bem como instituir regime jurídico e planos de carreira para os servidores da administração direta e indireta. Veja-se:

Art. 9º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X – **organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico dos seus servidores;** (grifos nossos).

Art. 13. **Compete ao Município instituir regimes jurídicos e planos de carreira** para os servidores da administração pública direta e indireta, mediante lei. (*grifos nossos*).

No caso em análise, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 83/2025, se insere, evidentemente, no âmbito da competência legislativa do Município, na medida em que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos municipais, tendo por objetivo a concessão de reajuste salarial de 7% (sete por cento) os ocupantes de cargo de nível médio, e 5,5 % (cinco e meio por cento) sobre o vencimento base dos demais servidores públicos pertencentes aos quadros do Poder Executivo, com as já citadas exceções.

Trata-se, portanto, de matéria normativa que se insere no âmbito da competência legislativa do Município, nos termos dos artigos 30, inciso I, e 39, *caput*, da Constituição Federal de 1988, bem ainda nos artigos 9º, inciso X, e 13 da Lei Orgânica do Município de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 50/2024.

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, incisos II, da CF/88, as quais, por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos¹, aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se:

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;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

Portanto, insere-se na competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, bem como acerca do aumento da remuneração dos respectivos cargos públicos, e sobre a concessão de vantagens e benefícios aos servidores.

No caso ora analisado, o Projeto de Lei visa obter autorização legislativa para concessão de reajuste salarial de 7% e 5,5% sobre o vencimento base dos servidores públicos pertencentes aos quadros do Poder Executivo municipal.

Desta feita, tendo em vista que o Projeto de Lei em análise foi proposto pelo Prefeito Municipal de Marabá, reputa-se por atendida a reserva de iniciativa prevista no artigo 61, §1º, inciso II, alíneas “a” e “c” da Constituição Federal de 1988.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade. Vejamos.

Conforme visto anteriormente, a presente proposta legislativa visa conceder reajuste remuneratório de índices distintos de 7% (sete por cento) e 5,5% (cinco e meio por cento) sobre o vencimento base dos servidores públicos pertencentes aos quadros do Poder Executivo municipal.

Reajuste é o aumento real da remuneração, equivalente a acréscimo financeiro que permite a elevação do poder aquisitivo, o que ocorre sempre que há elevação da remuneração acima do índice oficial da inflação, ou seja, acima do percentual de revisão geral anual, ou quando se promove alteração da remuneração para determinados cargos ou carreiras, fora da data base.

Muito embora o projeto denomine de 'salário base', na verdade trata-se de vencimento base, vez que de acordo com a doutrina vencimento base é a retribuição referente ao cargo público.

Feitas estas considerações iniciais, observa-se que o projeto de lei em análise versa de fato sobre a concessão de **reajuste** remuneratório aos servidores públicos, o que resta inclusive corroborado pela mensagem encaminhada pelo Prefeito Municipal juntamente com o projeto, o qual deixa claro que a intenção da proposta legislativa é conceder **aumento real** aos servidores.

Vale destacar que, a majoração da remuneração dos servidores públicos encontra fundamento no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988, cujo dispositivo constitucional prevê a possibilidade de alteração dos padrões remuneratórios dos servidores, desde que tal alteração seja realizada por meio de lei específica. Confira-se abaixo:

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;

Observa-se, portanto, que a proposta legislativa em análise se encontra amparada no art. 37, inciso X, da Constituição da República, que prevê a necessidade de edição de lei específica para alteração (majoração) da remuneração dos servidores públicos.

Diante do exposto, o projeto em apreciação encontra-se em total harmonia com as disposições constitucionais que disciplinam a matéria, não havendo, portanto, que se falar em inconstitucionalidade material ou em ilegalidade da proposta legislativa em análise.

2.4 DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS RELACIONADAS À ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA MEDIDA

Outro aspecto que também deve ser analisado refere-se aos requisitos orçamentário-financeiro que o Projeto de Lei deve atender para que possa ser considerado formalmente constitucional.

Com efeito, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que qualquer proposta legislativa que crie ou altera despesa obrigatória deve necessariamente vir acompanhada da estimativa do seu impacto orçamento e financeiro. Confira-se:

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.

Além disso, o projeto que visa a concessão de qualquer vantagem e o aumento da remuneração dos servidores deve demonstrar o cumprimento dos requisitos de natureza orçamentária previstos no artigo 169, § 1º, inciso I e II, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 169. (...)

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de 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. (grifos nossos).

Ademais, regulamentando as disposições constitucionais, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), prevê que a geração de despesa obrigatória de caráter continuado

deve estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário e financeiro, bem como da demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

Neste sentido, é o que prescrevem os artigos 15 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público **a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

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.

§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. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§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. (grifos nossos).

No caso em análise, verifica-se que o Autor da proposta cumpriu as exigências contidas no artigo 169, §1º, incisos I e II, da CF/88, bem como nos artigos 15 e 17 da LRF, visto que foram anexados aos autos estimativa do impacto orçamentário e financeiro referente ao reajuste de 5% (cinco por cento) da remuneração paga aos servidores públicos municipais do Poder Executivo, com a indicação do aumento da despesa para o ano corrente (2024), bem como para os dois exercícios subsequentes (2025 e 2026), além de indicação da fonte de custeio da despesa.

Além disso, foi indicada a existência de orçamento aprovado e disponibilidade financeira para o empenho da despesa.

Por fim, consta nos autos declaração expressa por parte do ordenador de despesa (Prefeito Municipal) indicando que as despesas decorrentes da proposta legislativa em análise correrão por conta das dotações orçamentárias próprias e que não comprometerão o orçamento de 2024, existindo também adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e LDO.

Dessa forma, reputa-se por atendidas as exigências constitucionais e legais relacionadas à instrução da proposta legislativa com a estimativa prévia de impacto orçamentário e financeiro da medida que acarretará aumento de despesa para o erário

público, nos termos exigidos pelo artigo 169, §1º, incisos I e II da CF/88, e artigos 15 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.5 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno, pois o projeto observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.6 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Finanças e Orçamento, conforme determina o artigo 52, incisos VII e VIII, do Regimento Interno da CMM, bem

como da Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social, nos termos do artigo 56, inciso XVI, do Regimento Interno da CMM.

2.7 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 217, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Finanças e Orçamento**, conforme determina o artigo 52, incisos VII e VIII, do Regimento Interno da CMM, bem como à **Comissão de Administração, Saúde, Serviço e Segurança Pública e Seguridade Social**, nos termos do artigo 56, inciso XVI, do Regimento Interno da CMM, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 217, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá, 20 de maio de 2025.

CARLA DA SILVA LOBO
OAB/PA 26655