

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

PARECER JURÍDICO N°. 01/2023

**Ref. ao despacho administrativo, em atenção ao Ofício n°. 62/2023 Solicitação de Informação
Prefeito**

Assunto: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N.º 091/2023, Súmula: Fixa novos Pisos Salariais dos Servidores públicos detentores de cargos públicos efetivos do Poder Executivo, bem como cria novos padrões funcionais na presente Lei e dá outras providências.

Santa Mônica - PR, 17 de novembro de 2023.

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

Ao Excelentíssimo Senhor Prefeito

Luan Gustavo Frazatto

01. DOS FATOS:

02. Trata-se de pedido de parecer jurídico consultivo, oriundo do Prefeito Municipal de Santa Mônica/PR, onde, por meio da Comunicação Interna, solicita parecer em atenção ao Ofício n°. 62/2023 Solicitação de Informação. O qual solicito apoio para o deslinde da questão posta, encaminho para o Dr. Jonathas Ribeiro Pereira de Moraes OAB-PR. nº 75.234, Assessor Jurídico, para que possa prestar orientação e consulta jurídica.

03. Excelentíssimo Prefeito tenho a honra de dirigir-me a Vossa Excelência, tendo em vista a questão posta em debate, passo a análise para prestar-lhe as orientações que julgo cabíveis ao caso em testilha.

04. DO PARECER

05. Prerrogativa Prevista no Artigo 113 da Constituição da República. Manifestação Fundamentada no Livre Exercício Profissional.

06. O artigo 133, caput da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que: "o advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

07. No mesmo sentido, a Lei federal nº: 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil) assevera que o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos termos do § 3º, de seu artigo 2º, que dispõe:

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

Artigo 2º

(...)

§ 3º - No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei."

08. Seguindo esta linha de raciocínio, vale também citar o inciso I, do artigo 7º, da Lei federal nº: 8.906/1994, que estabelece ser direito do advogado, dentre outros, "exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional".

09. Registre-se que o presente parecer, apesar de sua importância para dentro do procedimento administrativo, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório, tendo as autoridades a quem couber a sua análise plena poderes para acolhê-lo, no todo ou em parte, ou rejeitá-lo.

10. A propósito, ensina José dos Santos Carvalho Filho¹, in verbis:

"Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação.

(...) Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdo antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide."

11. Portanto, a presente manifestação jurídica trata-se de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a autoridade competente de decidir de forma contrário, fundamentado em duas convicções e entendimento próprio.

12. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica,

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 35º edição, Editora Atlas, São Paulo, 2021.

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

13. Outrossim, vide ainda a recente decisão proferida pelo mesmo Pretório Excelso, AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.196 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. LUIZ FUX, Ementa: AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIDADE. PARECER TÉCNICO-JURÍDICO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8666/93. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO, ERRO GRAVE INESCUSÁVEL OU CULPA EM SENTIDO AMPLO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

14. Cumpre ressaltar finalmente, que esta peça não substitui a decisão a ser proferida pela autoridade competente para apreciar sancionar ou vetar o projeto de lei ora em análise.

15. DO MÉRITO.

16. Prefacialmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

17. DA CONSTITUCIONALIDADE.

18. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, em seu artigo 61, atribuiu a seguinte iniciativa ao Presidente da República, a qual, pelo princípio da simetria, se estende aos demais chefes do Poder Executivo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre: criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (grifei).

19. O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se manifestar acerca da supracitada iniciativa:

É da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria. [ADI 2.192, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]

20. Portanto, in casu, foi observado a iniciativa para deflagrar o Processo Legislativo.

21. É salutar que a normatização em tela sempre deverá respeitar aos Princípios da Administração Pública, especialmente no que concerne ao artigo 37, caput da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988, destacando-se sua inteligência:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei,

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

assim como aos estrangeiros, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) – destaque nosso.

22. Nesta senda, na estimativa de Impacto Financeiro e Orçamentário anexado ao Projeto de Lei Complementar, indica a viabilidade financeira por parte do Poder Executivo para suportar os aumentos na folha de pagamento decorrentes da sua aprovação, sanção e efetiva implementação.

23. DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

24. A Lei Complementar n.º 101 de 2.000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) contempla algumas condicionantes para as criações de ações que acarretem aumento de despesas, conforme estatuído nos artigos 16 e 17 da referida lei:

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. - destacamos.

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.**

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. - g. n.

25. Sendo assim, o Impacto Financeiro e Orçamentário anexo ao Projeto de Lei Complementar buscou satisfazer a exigência constante do supracitado artigo 16º, não devendo se olvidar da necessidade de também satisfazer a exigência constante do supracitado artigo 17º.

26. CONSELHO DE POLÍTICA DE ADMINISTRAÇÃO E REMUNERAÇÃO DE PESSOAL.

27. A ausência de um Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal não necessariamente torna um projeto de aumento salarial para servidores públicos inconstitucional. A constitucionalidade de um projeto de lei depende de uma série de fatores além desse aspecto específico.

28. Normalmente, a questão da constitucionalidade de um aumento salarial para servidores públicos pode ser analisada considerando se esse aumento compromete o equilíbrio financeiro do ente federativo, se viola princípios orçamentários ou se desrespeita a legislação existente sobre o assunto.

29. A inconstitucionalidade poderia surgir se a medida resultasse em desequilíbrio das contas públicas, violando princípios orçamentários como a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou se contrariasse diretamente alguma disposição da Constituição Federal ou leis específicas sobre administração pública.

30. A ausência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal pode representar uma lacuna na gestão ou na definição de políticas salariais, mas por si só não tornaria o projeto inconstitucional, a menos que essa ausência fosse de alguma forma diretamente contrária aos dispositivos constitucionais ou legais.

31. A análise do histórico legislativo do município revela uma série de leis aprovadas que alteraram significativamente cargos, salários e estruturas relacionadas aos servidores públicos. Entre elas, destacam-se a Lei_066-2013, que modificou o Anexo I do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Poder Executivo, estabelecendo novos padrões de vencimentos para cargos como o de Advogado e Médico.

32. Além disso, a Lei_078-2013 alterou o Anexo III, definindo padrões para grupos ocupacionais como Semi-Profissional, Administrativo e Serviços Gerais, enquanto a Lei_054-2015 fixou novos pisos salariais e padrões funcionais para os Grupos

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

Ocupacionais, posicionando os servidores em níveis adequados de acordo com os cargos indicados nos Anexos I e II.

33. Outras leis subsequentes, como a Lei nº. 030/2017, trataram da revisão geral anual da remuneração dos servidores e atualização do piso salarial dos Profissionais do Magistério. A Lei nº. 048/2017, por sua vez, criou novos cargos, aumentou o número de vagas no quadro de pessoal do Poder Executivo e fez ajustes nos padrões de vencimento de alguns cargos do Grupo Ocupacional Profissional.

34. É importante notar que, apesar dessas mudanças significativas na estrutura salarial e de cargos dos servidores, não foi estabelecido um Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal. A ausência desse órgão, embora represente uma lacuna na supervisão e orientação dessas políticas, por si só não invalida as leis aprovadas. A constitucionalidade das referidas leis deve ser analisada considerando outros princípios constitucionais, como a observância do equilíbrio financeiro e a conformidade com a legislação vigente, para determinar sua plena legalidade.

35. Entretanto, a ausência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, embora represente uma lacuna na supervisão e orientação das políticas salariais e de cargos dos servidores, não invalida automaticamente as leis aprovadas. No entanto, se for determinado que tais leis são inconstitucionais por essa razão, poderia surgir a necessidade de reavaliação dos aumentos salariais concedidos.

36. Caso se conclua que os projetos e leis foram aprovados em desacordo com a Constituição devido à ausência desse Conselho, poderia ser estabelecida a obrigação de restituição dos valores referentes aos aumentos salariais recebidos. Esse retorno dos valores poderia ser requerido aos beneficiários dos aumentos salariais, pois estes teriam sido concedidos em decorrência de leis consideradas inconstitucionais, sujeitando os recebedores à devolução dos montantes recebidos.

37. No entanto, é fundamental ressaltar que a determinação sobre a devolução dos valores, caso as leis sejam consideradas inconstitucionais, dependeria de uma análise mais aprofundada por parte das autoridades competentes ou do sistema judiciário para estabelecer as consequências legais e os procedimentos a serem seguidos em conformidade com a legislação vigente e os princípios constitucionais.

38. Essa análise abordaria a possibilidade de devolução dos aumentos salariais, caso os projetos e leis sejam considerados inconstitucionais devido à ausência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal.

39. RECOMENDAÇÃO AO PREFEITO

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

40. Considerando o modelo anexado para o Projeto de Lei Complementar N.º 091/2023, que propõe alterações nas disposições das Tabelas A, B, C e D do Anexo II – Estrutura de Cargos Efetivos – Grupo Ocupacional, a fim de fixar novos pisos salariais para os servidores públicos dos respectivos Grupos Ocupacionais e modificar os padrões de vencimentos dos cargos integrantes da Lei Municipal nº 048/2017 de 05.09.2017, recomendo a análise detalhada e a consideração desse modelo para a devida adequação do projeto de lei.

41. O modelo apresentado possui uma súmula clara e objetiva, delineando as alterações propostas de forma precisa e específica. A inclusão de novos pisos salariais e a modificação dos padrões de vencimentos dos cargos atendem às demandas por atualizações salariais dos servidores, demonstrando um compromisso com a valorização do funcionalismo público.

42. Sugiro a revisão minuciosa do modelo anexado em conjunto com a equipe técnica e jurídica competente, a fim de garantir que as alterações propostas estejam em conformidade com a legislação vigente, os princípios orçamentários e a viabilidade financeira do município.

43. É importante ressaltar que a implementação dessas mudanças, se aprovadas, poderá impactar positivamente a motivação e a estabilidade dos servidores municipais, além de contribuir para a eficiência da gestão pública.

44. Recomendo, portanto, a análise criteriosa do modelo anexado, visando sua adequação e posterior encaminhamento para apreciação legislativa, após a devida consulta aos órgãos competentes e aprofundamento técnico-jurídico.

45. CONCLUSÃO

46. Diante da análise das proposições legislativas e do modelo anexado para o Projeto de Lei Complementar N.º 091/2023, é possível observar que o projeto, mesmo ausente do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, demonstra-se fundamentado em argumentos consistentes e atende às demandas por atualização salarial e de cargos dos servidores municipais.

47. Sugere-se, primeiramente, a consideração da correção do projeto mesmo diante da ausência do referido Conselho, tendo em vista a clareza, objetividade e viabilidade das propostas apresentadas, as quais visam ao aprimoramento das condições salariais dos servidores e ao melhor funcionamento da máquina administrativa.

48. Por outro lado, a ausência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal pode suscitar questionamentos quanto à conformidade constitucional das leis municipais. Caso seja comprovado que esta ausência resultou em

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

inconstitucionalidade das leis referentes à administração e remuneração de pessoal, torna-se imperativo que tais leis passem por uma revisão minuciosa e, se necessário, por um processo de adequação conforme exposto anteriormente.

49. SUGESTÕES AO PREFEITO

50. Diante do exposto, sugere-se:

- a) **Reconhecer a validade do projeto mesmo diante da ausência do Conselho:** Considerando a correção e pertinência das propostas, mesmo sem o referido Conselho, a implementação das mudanças propostas pode beneficiar os servidores e a eficiência administrativa.
- b) **Avaliar a necessidade de revisão das leis em caso de inconstitucionalidade:** Caso se comprove a inconstitucionalidade decorrente da ausência do Conselho de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, é essencial submeter tais leis a uma revisão minuciosa e aos procedimentos de adequação necessários para assegurar sua conformidade legal e constitucional.

51. Essas sugestões visam orientar o Prefeito no sentido de considerar tanto a validade do projeto atualmente proposto quanto a eventual necessidade de revisão das leis caso sejam consideradas inconstitucionais devido à ausência do referido Conselho.

52. Por fim, ressalte-se que o presente parecer tem caráter opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, consoante entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.078, da Relatoria do eminente Ministro Carlos Velloso.

53. Salienta-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista a não configuração deste como administrador, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

54. Neste sentido, consoante doutrina JUSTEN FILHO (2014. P. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”.

PARECER JURÍDICO CONSULTIVO

Esse é o entendimento deste parecerista.

Salvo melhor juízo, é o parecer jurídico consultivo “sub censura”

À elevada consideração superior.

Jonathas Ribeiro Pereiro de Moraes

Assessor Jurídico, OAB/PR nº. 75.234, Portaria nº. 001/2021