



Processo Eletrônico nº 976/2026

Projeto de Lei nº 32/2026

Proponente: Fábio Luiz Dias – Prefeito Municipal em exercício

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 32/2026. Revisão geral anual. Art. 37, X, CF. Reajusta os salários, vencimentos e subsídios dos servidores públicos do Município de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa desde que atendidas as recomendações.

1. RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que tem por objeto a concessão de revisão geral anual dos salários, vencimentos e subsídios dos servidores públicos do Município de Viana, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, fixando o índice de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento), com efeitos financeiros a partir de 1º de maio de 2026.

Segundo a mensagem que acompanha a proposição, a medida tem por finalidade promover a recomposição das perdas inflacionárias sofridas pelos servidores municipais, reconhecendo a relevância de suas atribuições para a adequada prestação dos serviços públicos à população. A revisão abrange os servidores ativos, inativos e pensionistas da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, sendo expressamente estendida aos servidores do Poder Legislativo Municipal.

Excetuam-se do regime geral duas categorias, com tratamento específico: os servidores do Magistério Público Municipal remunerados por subsídios, para os quais o mesmo percentual de 4,5% incidirá sobre a tabela instituída pela Lei nº 3.492/2025, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026; e os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, cuja revisão será implementada em duas etapas — 2,187% a partir de janeiro de 2026, e 2,264% a partir de maio de 2026 —, de modo a perfazer o mesmo percentual total de 4,5%.

O impacto orçamentário-financeiro estimado é de R\$ 7.908.645,24 no exercício de 2026, e de R\$ 10.021.898,63 nos exercícios de 2027 e 2028. Consta do processo estudo de im-





pacto financeiro elaborado pela Secretaria Municipal de Finanças, demonstrando compatibilidade com os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101/2000, com índice total projetado de 39,16% da Receita Corrente Líquida para 2026, bem abaixo do limite máximo de 54% e do prudencial de 51,3% estabelecidos pelos arts. 19 e 20 da referida Lei. O Chefe do Executivo requer, ainda, a tramitação em regime de urgência, nos termos do art. 33, §1º, da Lei Orgânica Municipal.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurí-

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





dico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. COMPETÊNCIA LOCAL

Cumprido desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 96/2025 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que, *"a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribua à União e aos Estados"*.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





No mesmo sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos munícipes [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."⁵

Ainda, Celso Ribeiro Bastos ensina que *"o que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que:

Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

No mesmo passo, CRETELLA JÚNIOR, José⁷:

O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade.

Assim, a competência local (municipal) encontra-se estampada no art. 1º da Constituição Federal, que inclui os Municípios como entes federados, bem como no art. 29, *caput*, que lhes assegura autonomia administrativa, legislativa, orçamentária, financeira e contábil, sujeita ao controle externo pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas, e ao controle interno pelo próprio ente (art. 31, CF).

⁵ Direito Municipal Brasileiro, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ Curso de Direito Constitucional. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ Comentários à Constituição de 1988. v. IV, p. 1.889.





No caso específico do Projeto de Lei nº 32/2026, que versa sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores e agentes públicos, cumpre destacar que cabe a cada ente federado, no exercício de sua autonomia constitucional, disciplinar a matéria em relação aos seus próprios quadros funcionais. Assim, compete à União em relação a seus servidores federais, aos Estados em relação aos servidores estaduais, e, no presente caso, ao Município de Viana, enquanto ente federado autônomo, disciplinar a revisão geral anual de seus servidores e agentes públicos.

Portanto, além de se tratar de tema de interesse local (CF, art. 30, I), a competência para legislar sobre a revisão geral anual da remuneração dos servidores municipais é do próprio Município de Viana, no exercício de sua autonomia constitucional.

3.2. INICIATIVA PRIVATIVA | CHEFE DO PODER EXECUTIVO

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, ao repercutir precitado comando constitucional federal.

Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), como se depreende do seguinte trecho:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal)- principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁹ Do Processo Legislativo. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a 'normativa', isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão '**normativa**' da Câmara e a função '**executiva**' do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo**, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

Nesse contexto, cumpre salientar que a iniciativa para concessão da Revisão Geral Anual (RGA) é privativa do Chefe do Poder Executivo. Essa compreensão decorre da leitura sistemática do art. 37, X, da Constituição Federal - que prevê a revisão geral anual da

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





remuneração - em conjunto com o art. 61, §1º, II, "a", que atribui ao Executivo a iniciativa das leis sobre remuneração de servidores públicos, bem como com o art. 165, que lhe confere a iniciativa privativa das leis orçamentárias.

Recentemente, o Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE/ES), por meio de seu Núcleo de Jurisprudência e Súmula, publicou Estudo Temático de Jurisprudência especificamente sobre a Revisão Geral Anual, reafirmando com caráter normativo a centralização dessa iniciativa.

No referido documento, o TCE/ES aduz que o Parecer em Consulta 13/2017 fixou entendimento de que a competência privativa para propor projeto de lei de RGA alcança todos os agentes públicos, inclusive os agentes políticos, independentemente de estarem vinculados ao Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, e que a revisão deve ocorrer sempre na mesma data e sem distinção de índices. Deixou claro, ainda, que não é possível ao Poder Legislativo municipal conceder a revisão de forma independente, ainda que o Executivo permaneça omissa, tampouco aos vereadores fixarem revisão própria.

No mesmo diapasão, o Parecer em Consulta nº 10/2007 reforçou que, por envolver matéria orçamentária e de organização de pessoal, a RGA somente pode ser proposta pelo Chefe do Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade das despesas públicas.

O Parecer em Consulta nº 09/2006 também afastou expressamente a possibilidade de o Legislativo propor revisão para seus servidores, ainda que diante da inércia do Executivo, reconhecendo-lhe apenas a possibilidade de promover reajustes específicos de caráter real, o que não se confunde com a recomposição inflacionária da RGA. Já o Parecer em Consulta nº 11/2004 **distinguiu revisão geral anual de aumento remuneratório real, reiterando que apenas a primeira se encontra submetida à iniciativa privativa do Executivo**, o que ocorre no presente caso, apesar da singela confusão terminológica na redação da propositura encaminhada.

Esse entendimento normativo do TCE/ES harmoniza-se com a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que, em sede de repercussão geral, consolidou importantes balizas ao tema, que, embora ainda seja um tanto quanto controverso em alguns pontos, em outros tem pacífico entendimento.

No Tema 19 (RE 565.089), fixou-se que o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual não gera direito subjetivo à indenização, ainda que recaia sobre o Executivo o dever de manifestar-se de forma fundamentada acerca das razões da omissão.





No Tema 624, assentou-se que não compete ao Poder Judiciário determinar ao Executivo a apresentação de projeto de lei de revisão, tampouco fixar o respectivo índice, sob pena de afronta à separação dos poderes. Já no Tema 864, restou decidido que a revisão geral anual depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, reforçando sua natureza vinculada à programação orçamentária do ente federativo.

Portanto, tanto a Corte Suprema quanto o Tribunal de Contas Estadual convergem no sentido de que a revisão geral anual da remuneração de servidores e agentes públicos é instituto cuja deflagração compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, em razão de seu impacto na totalidade da folha de pessoal, de sua repercussão no equilíbrio orçamentário-financeiro e de sua vinculação com o planejamento fiscal.

No caso concreto do Projeto de Lei nº 32/2026, constata-se que a iniciativa foi corretamente exercida pelo Prefeito Municipal de Viana, inexistindo qualquer vício formal de iniciativa, estando a proposição em plena conformidade com o modelo constitucional e com a jurisprudência consolidada do STF e do TCE/ES.

3.3. ASPECTO MATERIAL

Como já consignado, há pontos relativos à revisão geral anual que se encontram firmemente consolidados na jurisprudência constitucional, ao passo que outros ainda persistem em zona de incerteza hermenêutica, reclamando maior atenção e acurado exame. É precisamente no aspecto material que se exige a análise mais detida, sobretudo porque, embora se trate de tema dotado de inegável sensibilidade — na medida em que envolve o direito de recomposição remuneratória de servidores e agentes públicos —, não se pode olvidar que a sua concretização projeta efeitos diretos sobre o equilíbrio fiscal do Município e sobre a observância dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A urgência requerida pelo Chefe do Executivo, todavia, não pode ser acolhida em sua modalidade especial, tendo em vista o disposto no art. 155 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, segundo o qual não se admitirá urgência especial para projetos que disponham sobre direitos e garantias dos servidores. **(Recomendação 01)**

Cuida-se, precisamente, da hipótese em apreço, porquanto a revisão geral anual da remuneração é matéria que se enquadra diretamente nessa vedação regimental. De toda sorte, a urgência requerida não dispensa o necessário escrutínio, impondo, antes, que a deliberação legislativa se faça de forma prudente, com a devida ponderação entre o direito subjetivo à revisão anual e a realidade orçamentária e atuarial que deve sustentá-la.





Dessa forma, a análise que se segue, no tocante ao aspecto material da proposição, será desenvolvida em subtópicos específicos, a fim de organizar de maneira metódica as questões essenciais que emergem da proposta legislativa em exame: *a) a diferença entre reajuste e revisão geral anual; b) a possibilidade de compensação: revisão x reajustes; c) os requisitos para concessão da revisão geral anual.*

3.3.1 A diferença entre reajuste e revisão geral anual

Antes de iniciar a análise material propriamente dita, impende registrar que há, não raras vezes, significativa confusão terminológica entre os institutos do reajuste e da revisão geral anual, como ocorre na presente propositura.

Essa imprecisão, por vezes, se projeta inclusive na redação de proposições legislativas, como parece ocorrer no caso sob exame, em que se utiliza o vocábulo "reajuste" para designar, em verdade, a revisão geral anual de que trata o art. 37, X, da Constituição da República.

A distinção, todavia, não é meramente semântica, mas de ordem conceitual e jurídica, sendo essencial para a correta compreensão da matéria e para a aferição da constitucionalidade do projeto de lei em debate.

A revisão geral anual tem natureza de recomposição, pois seu objetivo é assegurar a manutenção do poder aquisitivo da remuneração frente às perdas inflacionárias do período, funcionando como mera atualização monetária, sem gerar ganho real. Por esse motivo, **o instituto deve ser aplicado indistintamente a todos os servidores e agentes políticos do ente federativo, independentemente do Poder a que estejam vinculados, sempre na mesma data e pelo mesmo índice, assegurando-se uniformidade e isonomia.**

O reajuste, por sua vez, **não se limita à recomposição inflacionária, mas visa conferir aumento real da remuneração**, de forma a propiciar efetivo ganho de poder aquisitivo, sendo usualmente concedido de maneira seletiva, voltado a categorias ou carreiras específicas, podendo observar percentuais diferenciados. Trata-se, portanto, de política remuneratória voltada à valorização profissional ou à correção de distorções, não de atualização inflacionária.

Enquanto a revisão geral anual (RGA) exige, para sua validade, a indicação expressa do período a que se refere e do índice de correção utilizado, o reajuste prescinde dessa vinculação, podendo decorrer de critérios políticos, administrativos ou setoriais.





Notável essa diferença quando tratamento da competência legislativa para o tema, pois, como já tratado, a RGA é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por repercutir sobre a totalidade de servidores do ente político e por demandar compatibilização com as leis orçamentárias, ao passo que o reajuste pode ser proposto pelo Poder a que se vincula a categoria beneficiada, desde que observado o regime constitucional e legal de despesa com pessoal.

Percebe-se, assim, que a confusão terminológica não é inócua. A denominação equivocada pode induzir à interpretação errada quanto ao regime jurídico aplicável, gerando vícios de iniciativa, equívocos de abrangência e eventuais ilegalidades na execução.

No caso vertente, a proposição em exame preenche os requisitos próprios da revisão geral anual: está corretamente denominada, indica de forma expressa o índice de recomposição, estende os efeitos aos servidores de ambos os Poderes e apresenta os estudos de impacto orçamentário-financeiro exigidos.

Embora a Mensagem ao Projeto de Lei indique a intenção de estender a revisão geral anual aos agentes políticos, observa-se que a redação do Art. 1º utiliza a expressão 'servidores públicos ativos'. No Direito Administrativo, tal termo possui contorno técnico específico que, a rigor, pode não abranger automaticamente os agentes políticos — categoria que inclui o Prefeito, o Vice-Prefeito, os Secretários e os Vereadores.

Como a Mensagem governamental não possui força normativa autônoma, a atual redação do articulado poderia suscitar dúvidas quanto ao real alcance da norma. Ressalte-se que os Secretários Municipais, além de ocuparem cargos comissionados, ostentam a natureza de agentes políticos em razão de suas funções de direção superior, cujos subsídios dependem de previsão expressa e iniciativa do Legislativo.

Nesse sentido, para assegurar a plena segurança jurídica e a isonomia, seria recomendável o aperfeiçoamento do texto legal, de modo que a extensão do benefício aos agentes políticos do Executivo e do Legislativo conste de forma explícita, evitando-se interpretações restritivas que possam comprometer a eficácia da medida

Embora se reconheça que a revisão geral anual, segundo a jurisprudência dominante, projeta seus efeitos também sobre os agentes políticos, sem violar as vedações constitucionais relativas ao aumento de subsídio no curso da legislatura ou do mandato, por cautela e em observância à honestidade técnica, cumpre destacar a controvérsia instaurada no Recurso Extraordinário nº 1.344.400 (Tema 1192), em que se discute a constitucionalidade da extensão da revisão geral a agentes políticos, à luz dos princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislatura e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo.





Seguindo a linha do referido recurso extraordinário em repercussão geral, o Tribunal de Contas do Paraná (Acórdão nº 4562/24 – Tribunal Pleno) ressaltou que o entendimento atual do STF é pela inaplicabilidade da RGA aos agentes políticos municipais, recomendando cautela até julgamento definitivo. Além disso, o STF firmou, nos precedentes RE 1.217.439-AgR-EDv (Rel. Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 3/12/2020) e RE 1.236.916 (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, DJe 23/4/2020), que a fixação e eventual revisão dos subsídios de todos os agentes políticos, incluindo secretários municipais, deve observar a anterioridade da legislatura, sendo vedada a alteração no curso do mandato.

Com efeito, visando dissipar qualquer margem de dúvida interpretativa, seria oportuno que a norma estabelecesse de forma explícita o seu alcance, optando-se por: a) *definir que a revisão não se estende aos agentes políticos; ou b) prever expressamente a extensão do benefício a essa categoria, superando a dependência de interpretações implícitas que, embora comuns no instituto da Revisão Geral Anual (RGA), podem ser questionadas ante a falta de literalidade no texto normativo.*

Sendo assim, apenas por cautela, impõe-se a seguinte recomendação à proposição legislativa: necessária a apresentação de emenda modificativa, a fim de que fique expressamente consignado se a revisão geral anual alcançará ou não os agentes políticos. **(Recomendação 02)**

Assim será preservada a isonomia, assegurada a plena conformidade da iniciativa com o art. 37, X, da Constituição Federal e com a interpretação consolidada pela jurisprudência, além de reforçada a segurança jurídica na aplicação da norma.

3.3.2 A possibilidade de compensação: revisão x reajustes

Outro ponto que merece destaque diz respeito à possibilidade de compensação entre reajustes específicos concedidos a determinadas categorias e a revisão geral anual.

Como já assentado pelo Supremo Tribunal Federal e reafirmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, admite-se, em hipóteses excepcionais, que reajustes pontuais, vinculados a pisos nacionais ou ao salário-mínimo, possam ser descontados do índice geral da revisão, desde que essa compensação esteja expressamente prevista na norma que institui a revisão geral anual, de modo a preservar a transparência e o caráter uniforme do instituto.

No presente, da leitura do texto do projeto substitutivo, não se nota nenhuma referência a compensações ou exclusão de categorias ou agentes políticos, já que a proposição não





faz referência a reajustes anteriores ou específicos que pudessem ser descontados do índice proposto, nem estrutura normativamente os mecanismos de compensação, caso assim queira proceder

O tema é balizado pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme decisão do Ministro Luiz Fux no Recurso Extraordinário (RE) 843.112/SP, admite que, na fixação do índice de recomposição do poder aquisitivo dos servidores, sejam descontados reajustes ou aumentos efetivos já concedidos.

A distinção entre reajuste e revisão geral traz, ainda, um outro aspecto relevante no que se refere à sobreposição dos valores. Se por um lado é certo que não se pode estabelecer diferenciações de índices ou discriminações, vez que a revisão constitucional se impõe de forma geral; por outro, há casos em que o reajuste pontual de uma determinada categoria vai repercutir justamente os efeitos da revisão geral concedida. Explico. (...) Dessa forma, esta Corte sedimentou o entendimento de que, na fixação do índice aplicável anualmente para recomposição do poder aquisitivo dos servidores, pode ser descontado eventual reajuste ou efetivo aumento já concedido. Assim, ao apresentar a proposta, o Executivo poderia reduzir do montante orçamentário de que dispõe o tanto que concedeu ou que pretende conceder, adequando-se às restrições fiscais aplicáveis. Por decorrência lógica, embora a revisão anual de vencimentos seja geral e o texto constitucional impeça a distinção de índices, é possível que determinada categoria receba efetivamente revisão diferenciada de outra, caso essa distinção reflita reajuste anterior. É preciso, então, que tais situações estejam tratadas expressamente pelo Poder Executivo na norma proposta, mercê de sua maior expertise e acesso à informação, necessárias ao cômputo dos reajustes já concedidas no período

Explicita o precedente que, embora não se possam estabelecer distinções de índices ou discriminações no âmbito da revisão geral, há hipóteses em que reajustes pontuais concedidos a determinadas categorias repercutem justamente os efeitos da revisão geral, permitindo que o Executivo, ao apresentar a proposta, promova os devidos abatimentos e adequações fiscais.

Nesses termos, a Corte Suprema consolidou a possibilidade de compensação, desde que as situações estejam tratadas expressamente na norma proposta, em razão da expertise e do acesso às informações técnicas do Executivo.

Em igual sentido, entende o TCE/ES que é possível a exclusão de agentes políticos da RGA, desde que isto esteja expresso na Lei Ordinária proposta.

1. O subsídio dos vereadores não pode ser alterado no curso da legislatura, sob pena de ofensa ao princípio da anterioridade, salvo mediante concessão de revisão geral anual, nos termos da Instrução Normativa





nº 026/2010 do TCEES. 2. A concessão da revisão geral anual aos agentes públicos exige lei específica, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, aplicação uniforme a todos os servidores e agentes políticos do mesmo ente federativo, na mesma data-base e com o mesmo índice de correção, sendo vedada a aplicação diferenciada por categoria ou o uso de índice que implique ganho real. 3. Admite-se, excepcionalmente, a concessão de revisão geral anual diferenciada ou a exclusão de determinada categoria profissional para compensar reajustes anteriores, desde que realizados dentro do mesmo período da recomposição e que a norma concessora justifique expressamente essa distinção.¹¹

No presente caso, da leitura do projeto de lei, não se nota qualquer referência a mecanismos de compensação ou desconto de reajustes anteriormente concedidos. A proposição não estrutura normativamente essa possibilidade, nem faz remissão a aumentos específicos que pudessem ser abatidos ao índice proposto.

Nota-se, contudo, que o projeto confere tratamento diferenciado a determinadas categorias de servidores, com distinções tanto no percentual aplicado quanto nas datas de produção de efeitos financeiros, o que será objeto de análise específica.

3.3.3 Os requisitos para concessão da revisão geral anual

O Supremo Tribunal Federal, em consolidada jurisprudência (Temas 19, 624 e 864 de repercussão geral), já assentou que a revisão geral anual, prevista no art. 37, X, da Constituição Federal, somente pode se concretizar mediante lei específica, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, e condicionada à observância de requisitos estritos de ordem formal, material e orçamentária. Mais que isso, a Corte enfatizou que o Poder Judiciário não pode compelir o Executivo ao envio de projeto de lei, tampouco fixar índices ou substituir-se ao administrador na definição do montante devido, justamente porque a concretização do instituto pressupõe a conjugação de critérios políticos, jurídicos e financeiros que se inserem no âmbito da discricionariedade administrativa.

À luz dessa moldura jurisprudencial, importa destacar os requisitos identificados pela doutrina, em especial pelo professor José dos Santos Carvalho Filho, os quais servem de parâmetro para a aferição da juridicidade da presente proposição.

A revisão remuneratória pressupõe alguns requisitos particulares. O primeiro é o requisito formal, segundo o qual é exigível lei específica

¹¹ Decisão 01559/2025-1 | Processo: 02862/2023-2 - Prestação de Contas Anual de Ordenador | Relator Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho





para a sua efetivação. Depois, temos o requisito da generalidade, indicativo de que a revisão deverá ser geral, processando-se de forma ampla, em ordem a alcançar o universo integral dos servidores, incluindo-se aí os servidores do Poder Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. Pelo requisito da anualidade, a revisão deverá ter periodicidade de um ano. Em relação a este requisito, cabe a cada ente federativo fixar o momento dentro do ano em que se dará a revisão. A anualidade é a periodicidade mínima, de onde se infere que nada impede que a periodicidade seja menor. Finalmente, impõe-se a presença do requisito isonômico, pelo qual se exige que sejam idênticos os índices revisorais. (...) Tornar-se-á necessário, contudo, observar algumas condições: a) definição do índice em lei específica; b) previsão na lei de diretrizes orçamentárias; c) previsão da despesa e indicação das fontes de custeio; d) disponibilidade financeira, sem interferência nos compromissos assumidos em áreas prioritárias de interesse econômico e social; e) respeito aos limites com despesas de pessoal registrados na legislação pertinente; f) adequação do índice à evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho¹²

O *primeiro requisito*, de natureza formal, encontra-se atendido, porquanto se cuida de projeto de lei específico, em conformidade com a exigência constitucional.

O *segundo requisito*, atinente à generalidade, desde que esclarecido, e deixado expresso quanto aos agentes políticos, resta atendido de igual forma.

O *terceiro requisito*, relativo à anualidade, mostra-se, em princípio, atendido, na medida em que inexistente notícia de concessão de outra revisão geral anual em período inferior a um ano. Assim, ainda que extemporâneo, o projeto pode ser compreendido como em conformidade com tal requisito.

Cumprido, entretanto, que permanece em vigor, no âmbito municipal, a Lei nº 2.465, de 28 de junho de 2012, que, aparentemente, foi a última norma a conceder revisão geral anual, nela fixando-se como data-base o mês de março de cada ano.

Diante disso, recomenda-se que o Poder Executivo observe a data-base legalmente estabelecida, seja para promover a revisão, seja para justificar eventual ausência de sua concessão em determinado exercício financeiro. Caso pretenda realizar a revisão em mês diverso do fixado, deverá encaminhar projeto de lei específico alterando a data-base prevista. **(Recomendação 03)**

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo





Por fim, chega-se ao requisito econômico, onde reside o ponto mais sensível e determinante da análise.

No presente caso, o Poder Executivo juntou ao processo legislativo o estudo de impacto orçamentário-financeiro elaborado pela Secretaria Municipal de Finanças, acompanhado de declaração de adequação orçamentária e financeira com a LOA, LDO e PPA, demonstrando compatibilidade com os limites de despesa com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Os documentos acostados aos autos revelam impacto projetado de 39,16% da Receita Corrente Líquida para 2026, bem abaixo dos limites máximo e prudencial estabelecidos pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

Posteriormente à leitura em plenário, o Poder Executivo juntou documentos complementares, a saber: declaração de ordenador da despesa subscrita pelo Prefeito Municipal em exercício, Demonstrativo de Receita Corrente Líquida e Demonstrativo de Despesa com Pessoal, reforçando o conjunto probatório que ampara a concessão da revisão geral anual.

Não obstante, **registra-se a ausência de três elementos** que, embora não configurem vício insanável, reforçariam a segurança jurídica da proposição.

O primeiro é o *estudo técnico que demonstre a metodologia e os critérios adotados para a fixação do índice de 4,5%*, de modo a evidenciar sua adequação à evolução nominal e real das remunerações no mercado de trabalho e sua correspondência com as perdas inflacionárias do período, conforme exigido pela doutrina como condição de validade do requisito econômico.

A ausência desse documento impede que se afira com precisão se o índice adotado configura efetiva recomposição inflacionária ou se encerra, ainda que parcialmente, ganho real de poder aquisitivo, o que alteraria sua natureza jurídica e os requisitos a ela aplicáveis.

O segundo é o *estudo de impacto atuarial* sobre o Regime Próprio de Previdência Social, relevante diante da extensão da revisão aos inativos e pensionistas com direito à paridade.

O terceiro refere-se aos *documentos correlatos do Poder Legislativo Municipal* — estudo de impacto financeiro-orçamentário sobre sua própria folha e respectiva declaração de ordenador da despesa, a ser subscrita pela Presidência da Câmara —, cuja ausência é compreensível, muito embora fosse razoável que o Poder Executivo, ao elaborar e encaminhar a proposição, tivesse previamente solicitado tais documentos à Casa Legislativa





para que integrassem os anexos iniciais do projeto, dado que a revisão expressamente se estende aos servidores do Legislativo por força do art. 3º.

Recomenda-se, assim, que os referidos documentos sejam juntados ao processo antes da deliberação final, a fim de conferir maior completude ao conjunto probatório que ampara a concessão da revisão geral anual. **(Recomendação 04)**

Diante do exposto, o requisito econômico encontra-se substancialmente atendido, na medida em que os documentos acostados aos autos demonstram compatibilidade com os limites da LRF, restando pendente apenas a complementação documental acima indicada. Os demais requisitos — formal, de generalidade, de anualidade e isonômico — restam igualmente atendidos, desde que observadas as recomendações consignadas no presente parecer.

3.3.4 Do tratamento diferenciado por categoria: Magistério e Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias

Como antecipado, o projeto estabelece tratamento diferenciado para duas categorias específicas de servidores, com distinções tanto no percentual aplicado quanto nas datas de produção de efeitos financeiros, o que demanda análise apartada.

Em relação ao **Magistério Público Municipal**, o art. 2º, inciso I, determina a aplicação do percentual de 4,5% sobre a tabela de subsídios instituída pela Lei nº 3.492/2025, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.

A distinção, em tese, guarda vinculação com o regime do piso salarial nacional do Magistério, disciplinado pela Lei Federal nº 11.738/2008, cujo art. 5º determina que o piso salarial profissional nacional será atualizado anualmente, sempre no mês de janeiro, com base na variação do valor anual mínimo por aluno do Fundeb. Nesse sentido, poder-se-ia argumentar que a retroatividade a janeiro encontraria justificativa no alinhamento ao reajuste do piso federal já vigente desde o início do exercício de 2026.

Ocorre, contudo, que o reajuste anual do piso nacional do Magistério, previsto na Lei nº 11.738/2008, constitui obrigação legal autônoma e independente, que o Município deve cumprir independentemente da concessão da revisão geral anual.

Trata-se de institutos de natureza jurídica diversa que correm em paralelo, sem se confundir: **o reajuste do piso tem caráter setorial**, com vigência a partir de janeiro de cada exercício, ao passo que **a revisão geral anual tem natureza de recomposição inflacionária** uniforme, aplicável a todos os servidores do ente federativo a partir da data-base legalmente estabelecida. Ao tratar ambos no mesmo dispositivo, o projeto cria uma sobreposição que compromete a transparência e a segurança jurídica, tornando nebulosa





a natureza jurídica da medida adotada para essa categoria — se reajuste do piso, se revisão geral anual, ou ambos cumulativamente.

Mais que isso, a retroatividade a janeiro de 2026 revela-se internamente inconsistente com a própria lógica adotada pelo projeto: se a data-base municipal legalmente estabelecida pela Lei nº 2.465/2012 é março, e o Executivo optou por não retroagir o regime geral sequer a março, não se apresenta justificativa plausível para que o Magistério receba tratamento com efeitos retroativos a janeiro, ultrapassando a data-base legal em sentido contrário. A assimetria, além de carecer de fundamentação normativa expressa, pode suscitar questionamentos sob o prisma do princípio da isonomia.

Corroborar esse entendimento a análise dos valores praticados no Município. O piso salarial nacional do Magistério para 2026, fixado em R\$ 5.130,63 para a jornada de 40 horas, corresponde, proporcionalmente à jornada de 25 horas praticada no Município, ao valor de R\$ 3.206,64.

Essa inconsistência não é meramente formal. A análise dos valores praticados demonstra que a conformidade com a Lei nº 11.738/2008 estaria assegurada mesmo sem a retroatividade: o vencimento inicial fixado pela Lei nº 3.492/2025, de R\$ 3.200,00, é praticamente idêntico ao piso nacional proporcionalizado para a jornada de 25 horas praticada no Município (R\$ 3.206,64), e, com a aplicação da RGA de 4,5% passará a R\$ 3.344,00, montante superior ao piso nacional proporcionalizado, independentemente da data de início dos efeitos.

Nesse contexto, embora a sistemática adotada revele-se materialmente benéfica ao Magistério, ao assegurar remuneração em patamar superior ao piso nacional e com efeitos financeiros ampliados, não se verifica justificativa técnica ou normativa suficiente para a retroatividade conferida. Isso porque o atendimento ao piso nacional já estaria garantido mesmo sem a antecipação dos efeitos, evidenciando que a medida não decorre de imposição legal, mas de opção administrativa dissociada dos parâmetros estruturais do regime remuneratório.

Ademais, a retroatividade a janeiro de 2026 mostra-se incompatível com a própria lógica adotada pelo ordenamento municipal, uma vez que a Lei nº 2.465/2012 fixa o mês de março como data-base para a revisão geral anual, marco que sequer foi observado para o regime geral dos servidores, o que acentua a assimetria e fragiliza a coerência interna da proposta.

Diante disso, recomenda-se a apresentação de emenda modificativa ao art. 2º, inciso I, a fim de que os efeitos financeiros da revisão geral anual para o Magistério **não retroajam**





a **janeiro de 2026**, fixando-se a partir de março de 2026 (data-base legalmente estabelecida pela Lei nº 2.465/2012) ou, alternativamente, a partir da data de publicação da lei, em observância ao princípio geral da irretroatividade. (**Recomendação 05**)

Continuamente, a situação ainda mais sensível apresenta-se em relação aos **Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias**. O art. 2º, inciso II, implementa a revisão em duas etapas com percentuais fracionados (2,187% a partir de 1º de janeiro de 2026 e 2,264% a partir de 1º de maio de 2026), de modo a perfazer o percentual total de 4,5%.

À semelhança do que ocorre com o Magistério, o piso salarial nacional dos ACS e ACE é disciplinado por legislação federal específica — notadamente pela Emenda Constitucional nº 120/2022, que em seu art. 198, §9º, fixou o vencimento mínimo dessas categorias em 2 (dois) salários mínimos, e pela Lei nº 13.708/2018 —, cujos reajustes têm caráter setorial e autônomo, independente da revisão geral anual. Também aqui, portanto, o cumprimento da obrigação do piso nacional e a concessão da RGA são medidas distintas que não se confundem e não deveriam ser tratadas no mesmo dispositivo sem a devida explicitação normativa.

O escalonamento em duas etapas com percentuais fracionados sugere vinculação técnica ao reajuste do piso nacional dessas categorias ou à variação do salário mínimo federal, possivelmente refletindo reajustes já implementados administrativamente no curso do exercício, mas essa base legal não está declarada em lugar algum do projeto ou de seus anexos.

A especificidade matemática desses percentuais não é trivial. A composição de 2,187% e 2,264% que resulta exatamente em 4,5% sugere fortemente que tais valores derivam de cálculos realizados sobre uma base remuneratória que já sofreu ajuste no curso do exercício.

Com efeito, em contato informal com o Poder Executivo, esclareceu-se que a remuneração atual dos ACS/ACE não corresponde ao valor fixado pela Lei Municipal nº 3.448/2025 — R\$ 3.036,00 —, mas sim ao valor resultante da aplicação da revisão geral anual concedida em agosto de 2025, no mesmo percentual de 4,5%, que elevou a remuneração base para R\$ 3.172,62. É sobre esse valor que incidem os percentuais ora propostos.

Nesse contexto, a lógica subjacente ao escalonamento torna-se clara: a primeira etapa de 2,187%, aplicada sobre R\$ 3.172,62, resulta em R\$ 3.241,99 — valor que corresponde praticamente ao piso constitucional de R\$ 3.242,00 fixado pela EC 120/2022 (2 salários mínimos - R\$ 1.621,00). Ou seja, a primeira etapa foi calculada precisamente para alinhar a





remuneração dos ACS/ACE ao piso constitucional a partir de janeiro de 2026, ao passo que a segunda etapa de 2,264%, aplicada sobre R\$ 3.241,99, resulta em R\$ 3.315,47, configurando a complementação da revisão geral anual a partir de maio de 2026.

Essa lógica, se confirmada e expressamente declarada, seria defensável — e encontraria amparo no entendimento do STF (RE 843.112/SP) e do TCE/ES (Decisão 2102/2024), que admitem a compensação de reajustes anteriores na fixação do índice da RGA, desde que tal previsão esteja expressamente consignada na norma. Ocorre, contudo, que essa fundamentação não está declarada em lugar algum do texto normativo nem da mensagem do Executivo, o que impede a aferição precisa da natureza jurídica de cada parcela e compromete a transparência da medida.

A inconsistência pode ser demonstrada de forma objetiva pela seguinte tabela comparativa:

Etapa	Base de Cálculo	Percentual Aplicado	Valor Resultante	Piso Constitucional (EC 120/2022)	Situação
Remuneração base (Lei nº 3.448/2025)	—	—	R\$ 3.036,00	R\$ 3.242,00	Abaixo do piso
Após RGA 2025 (4,5%)	R\$ 3.036,00	+ 4,5%	R\$ 3.172,62	R\$ 3.242,00	Abaixo do piso
Após 1ª etapa — jan/2026 (2,187%)	R\$ 3.172,62	+ 2,187%	R\$ 3.241,99	R\$ 3.242,00	≈ Piso atingido
Após 2ª etapa — mai/2026 (2,264%)	R\$ 3.241,99	+ 2,264%	R\$ 3.315,47	R\$ 3.242,00	Acima do piso

Sem essa fundamentação expressa, não é possível aferir com precisão a origem dos percentuais adotados a partir da leitura do próprio texto normativo, nem verificar se a medida configura efetiva recomposição inflacionária ou encerra, ainda que parcialmente, ganho real de poder aquisitivo, o que alteraria sua natureza jurídica. A ausência de explicitação normativa, portanto, não compromete a validade material da medida — que, como demonstrado, apresenta coerência técnica subjacente —, mas compromete a transparência e a segurança jurídica da proposição, impondo a necessidade de esclarecimento formal.

Some-se a isso que a primeira etapa também produz efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2026, incorrendo na mesma inconsistência interna já apontada em relação ao Magistério: se o Executivo não retroagiu o regime geral sequer à data-base legal de março, tampouco apresentou justificativa expressa para retroagir a janeiro para essas categorias, a assimetria fica ainda mais acentuada, porquanto aqui sequer há uma vinculação normativa declarada que pudesse, em tese, ampará-la — muito embora, como demonstrado, a lógica subjacente ao escalonamento sugira que a retroatividade de janeiro decorre justamente do





alinhamento ao piso constitucional, o que, se expressamente declarado, poderia justificá-la.

Diante do exposto, formulam-se duas considerações em relação aos ACS/ACE:

1) recomenda-se que o Poder Executivo esclareça, mediante nota técnica ou emenda à mensagem do projeto, a base legal federal que fundamenta o escalonamento em duas etapas e os percentuais fracionados adotados, explicitando que a primeira etapa corresponde ao alinhamento ao piso constitucional da EC 120/2022 e a segunda à revisão geral anual propriamente dita, de modo a conferir transparência à medida e afastar os questionamentos aqui identificados.

2) na ausência desse esclarecimento, recomenda-se a apresentação de emenda modificativa ao art. 2º, inciso II, separando expressamente em dispositivos distintos o reajuste de alinhamento ao piso constitucional e a revisão geral anual complementar, nos termos já delineados neste parecer, fixando os efeitos financeiros desta última a partir de março de 2026 — data-base legalmente estabelecida pela Lei nº 2.465/2012 —, ou, alternativamente, a partir da data de publicação da lei. **(Recomendação 06)**

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *“A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.”*

Com efeito, a técnica legislativa não se restringe à correção gramatical ou sintática, mas representa uma forma de racionalização da atividade normativa, garantindo clareza, precisão e coerência ao ordenamento jurídico. Trata-se de uma exigência vinculada à segurança jurídica e ao pleno funcionamento do Estado Democrático de Direito, conforme reconhece Perpétuo, ao afirmar que os atributos da técnica redacional “devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica”.

No caso em tela, verifica-se, de maneira geral, a observância dos preceitos estabelecidos pela Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O texto legislativo apresenta estrutura adequada, com boa segmentação e hierarquização dos dispositivos normativos, utilizando-se de linguagem clara e direta.

Todavia, sob o prisma da técnica legislativa, cumpre reafirmar, em consonância com o que foi amplamente demonstrado nos subtópicos anteriores, que o art. 5º do projeto —





ao remeter os efeitos financeiros às datas fixadas nos arts. 1º e 2º — chancelou o afastamento do princípio geral da irretroatividade, tanto em relação ao regime geral, cujos efeitos foram fixados em maio de 2026, quanto em relação às categorias do art. 2º, cujos efeitos retroagem a janeiro de 2026.

A retroatividade dos efeitos de uma norma é tema controvertido. Embora a Constituição Federal não a vede expressamente, a retroatividade pode interferir, segundo a doutrina, na garantia da segurança jurídica, da moralidade e da legalidade administrativa.

A regra geral adotada pelo ordenamento jurídico é a da irretroatividade, segundo a qual a lei nova não será aplicada às situações constituídas sob a vigência da lei revogada ou modificada, objetivando assegurar a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico, com duplo fundamento constitucional e infraconstitucional — o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal e o art. 6º da LINDB.

Não obstante, conforme já assentado pela doutrina, a irretroatividade não possui caráter absoluto, admitindo-se, em hipóteses excepcionais, que a norma produza efeitos retroativos, desde que respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. No presente caso, tratando-se de norma benéfica ao servidor, a retroatividade é em tese admissível — contudo, como amplamente demonstrado nos subtópicos anteriores, a retroatividade a janeiro de 2026 para as categorias do art. 2º carece de justificativa normativa expressa e revela-se internamente inconsistente com a própria lógica do projeto.

Sob esse prisma, reitera-se, no plano da técnica legislativa, a recomendação já formulada nos subtópicos anteriores: que os efeitos financeiros da revisão geral anual sejam fixados, no mínimo, a partir de março de 2026 — data-base legalmente estabelecida pela Lei nº 2.465/2012 —, o que já representaria, para o regime geral, uma adequação à data-base vigente, e, para o Magistério, a supressão da retroatividade injustificada a janeiro.

Em relação aos ACS/ACE, a mesma orientação se aplica na hipótese em que o Poder Executivo não preste o esclarecimento recomendado acerca da base legal federal que fundamenta o escalonamento em duas etapas, conforme já exposto. Caso o Poder Executivo pretenda manter datas diversas, deverá fazê-lo mediante justificativa normativa expressa e, se necessário, por meio de projeto de lei específico alterando a data-base prevista. **(Recomendação 07)**

Ademais, com exceção das ressalvas consignadas, o projeto atende os requisitos previstos na Lei Complementar nº 95/1998.

Por fim, cumpre registrar que as sugestões de emendas modificativas decorrentes das recomendações formuladas ao longo deste parecer não foram inseridas diretamente no





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

corpo do texto, sendo apresentadas em anexo, para facilitar a consulta e eventual deliberação pelas Comissões Permanentes competentes. **(Recomendação 08)**

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 32/2026, desde que observadas e implementadas as recomendações consignadas no corpo deste parecer.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo conseqüente aprovação.

Por fim, cumpre registrar que este parecer foi emitido em atenção as diretrizes contidas no estudo temático de jurisprudência do Tribunal de Contas do Espírito Santo.¹³

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 27 de abril de 2026

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663

¹³ Estudo temático: revisão geral anual / Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Vitória: Núcleo de Jurisprudência e Súmula, 2024.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310035003600390030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 05/05/2026 13:27

Checksum: **D7F1DB1926736697E6A3CEE2578DEB09D8CB0F50961D2D4D610F4EDF6CEAB384**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 11/05/2026 11:59

Checksum: **E26AC4312063041BD8AEC0355BA98C74175C812196ACD615C5426F70E6D525B0**

