



Processo Eletrônico nº 1780/2025

Projeto de Lei nº 96/2025

Proponente: Wanderson Borghardt Bueno – Prefeito Municipal

Consulente: Presidente da Câmara Municipal

PARECER JURÍDICO

Processo legislativo. Projeto de Lei nº 96/2025. Revisão geral anual. Art. 37, X, CF. Reajusta os salários, vencimentos e subsídios dos servidores do Poder Executivo 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 revisão geral anual dos vencimentos e subsídios dos dos servidores municipais ativos, ocupantes de cargos de provimento efetivo, em comissão, funções gratificadas e contratados por tempo determinado da Administração Direta e Indireta do Município de Viana, fixando o índice de 4,5% (quatro vírgula cinco por cento).

Segundo a justificativa que acompanha a proposição, a medida é apresentada “a título de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Constituição Federal”, tendo como finalidade recompor a capacidade de compra dos servidores municipais.

Conforme informado, o impacto financeiro estimado da proposta é de R\$ 3.532.544,00 (três milhões, quinhentos e trinta e dois mil e quinhentos e quarenta e quatro reais), para os meses de agosto a dezembro de 2025, de R\$ 8.742.975,00 (oito milhões, setecentos e quarenta e dois mil e novecentos e setenta e cinco reais), no exercício de 2026, e R\$ 9.007.845,00 (nove milhões, sete mil e oitocentos e quarenta e cinco reais).

A justificativa menciona a existência de Estudo de Impacto Atuarial nas Provisões Matemáticas do Instituto de Previdência, bem como a compatibilidade da medida com os limites de despesa de pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nota-se que, embora não tenham sido juntados inicialmente, tais documentos foram formalmente anexados ao Projeto de Lei, por meio do Substitutivo ao Projeto de Lei nº





02/2025 (Processo nº 1858/2025). Além disso, foram juntadas as certidões que comprovam a adequação orçamentária, bem como as declarações de ordenador da despesa previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalte-se, ainda, que o Chefe do Executivo requer a tramitação da matéria em regime de urgência, com fundamento no art. 33 da Lei Orgânica Municipal, o que implica na observância de prazos reduzidos para análise e deliberação legislativa.

Digno de registro, por fim, que, embora a proposição inicial trouxesse em sua ementa a expressão "reajuste", tanto a redação do art. 1º do Projeto de Lei originário quanto a do substitutivo apresentado, bem como a própria ementa deste último, qualificam, de forma expressa, a medida como revisão geral anual, instituto previsto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

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.

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.





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 jurídico 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 buscare 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

Cumpra 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.

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

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





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"*.

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

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.





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).

No caso específico do Projeto de Lei nº 96/2025, 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

Analisada 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:

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.





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 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 provisões 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.

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





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 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 omissivo, 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. O voto ressalta que cabe aos poderes constituídos agir com responsabilidade, e não simplesmente transferir ao Supremo o ônus de impedir que promessas políticas inconsequentes resultem em realidades desastrosas. O Supremo não é o Ministério da Fazenda ou o Banco Central do Brasil, e não lhe compete fazer contas quando está em jogo o direito constitucional.

Isso, contudo, não significa afastar a observância das normas constitucionais que disciplinam a criação de despesas públicas (CF, art. 169), nem das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, art. 16), que devem ser respeitadas pelo Executivo ao propor e implementar revisões gerais anuais.

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 96/2025, 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 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; c) o*

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 da folha 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, embora, inicialmente, a proposição se autodenominasse "reajuste" e, ainda, limitasse expressamente sua aplicação aos servidores públicos ativos da Administração Direta e Indireta, incluindo ocupantes de cargos em comissão, detentores de funções gratificadas e contratados por prazo determinado, vinculados ao Poder Executivo, verificou-se a exclusão indevida de agentes políticos de ambos os poderes (Executivo e Legislativo) e de servidores vinculados ao Poder Legislativo Municipal.

Essa restrição afronta a natureza da revisão geral anual, que, por comando constitucional, deve incidir indistintamente sobre todos os servidores e agentes políticos do ente federativo, na mesma data e pelo mesmo índice, não admitindo discriminações entre Poderes ou categorias.

Necessário registrar que, neste ponto, podemos notar no parecer jurídico emitido pela ilustre Procuradora Geral do Município, que consignou em seu parecer juntado ao processo administrativo nº 15334/2025:

A RGA possui caráter geral e universal, devendo ser aplicada a todos os servidores públicos e agentes políticos de todos os Poderes de um mesmo Ente Federativo, de forma linear e indistinta, sem discriminação entre categorias.

Com a retificação realizada pelo Poder Executivo, por meio de substitutivo, verificou-se a adequação da redação, estendendo a revisão a todos os servidores do Ente. No entanto, subsiste a dúvida quanto à extensão aos agentes políticos do Poder Executivo (Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários) e aos agentes políticos do Poder Legislativo (Vereadores).

Ressalte-se que os Secretários Municipais, embora ocupem cargos em comissão, são igualmente considerados agentes políticos, em razão das funções de direção superior





que exercem, sendo seus subsídios fixados mediante iniciativa privativa do Poder Legislativo.

Diante disso, recomenda-se que o projeto de lei estabeleça de forma clara qual será o alcance da RGA, a fim de assegurar segurança jurídica, transparência e isonomia.

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 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.

Sendo assim, apenas por cautela, impõe-se, desde logo, a primeira 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 01)**

Com efeito, poderá a norma estabelecer de forma clara: *a) que não haverá extensão aos agentes políticos, ressalvando eventual reajuste concedido em legislação específica; ou b) que haverá extensão também a esses agentes, ainda que, em interpretação implícita, a RGA costumeiramente projete seus efeitos sobre eles.*

Apenas 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 entanto, como já apontado no tópico 3.3.1, não restou explícito a extensão dos efeitos aos agentes políticos, o que pode, em certa medida, gerar nuances interpretativas. Sendo assim, sugere-se que fique expressa a extensão ou não dos efeitos aos agentes políticos.

Para tanto, sugere-se as seguintes redações alternativas art. 1º do Projeto de Lei, devendo os legisladores optarem por uma delas: **(Recomendação 02)**

Emenda aditiva ao art. 1º - Com extensão expressa aos agentes políticos

Art. 1º Art. 1º Fica concedida, a título de revisão geral anual, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, recomposição remuneratória no percentual de 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)

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





sobre os salários, vencimentos e subsídios dos servidores públicos ativos do Município de Viana-ES.

Parágrafo único. O percentual estabelecido no caput aplica-se, ainda:

I – aos proventos de aposentadoria e às pensões dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social que tenham direito à paridade, nos termos do art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

II – aos servidores inativos e pensionistas sem direito à paridade, observada a legislação específica que rege sua atualização.

III - aos agentes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Viana, observado o disposto no art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Emenda modificativa ao art. 1º - Com vedação expressa quanto a extensão aos agentes políticos

Art. 1º Art. 1º Fica concedida, a título de revisão geral anual, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, recomposição remuneratória no percentual de 4,5%(quatro inteiros e cinco décimos por cento) sobre os salários, vencimentos e subsídios dos servidores públicos ativos do Município de Viana-ES.

§1º O percentual estabelecido no caput aplica-se, ainda:

I – aos proventos de aposentadoria e às pensões dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social que tenham direito à paridade, nos termos do art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

II – aos servidores inativos e pensionistas sem direito à paridade, observada a legislação específica que rege sua atualização.

§ 2º. O disposto neste artigo não se aplica aos agentes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo do Município de Viana, cujos subsídios foram fixados nos termos da Lei nº 3.274, de 20 de abril de 2023, e da Lei nº 3.436, de 23 de janeiro de 2025.

Diante do exposto, seguindo a linha da jurisprudência consolidada, é recomendável que, caso se pretenda de fato adotar mecanismo compensatório, excluindo ou abrangendo agentes políticos, que tal previsão seja feita de maneira clara e inequívoca, com base em dados objetivos e delimitação normativa adequada, de modo a não desvirtuar a revisão geral anual nem afrontar o princípio da isonomia.





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 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 revisi-onais. (...) 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.

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





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 frisar, 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)**

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

No presente caso, quando da apresentação do substitutivo ao projeto de lei, o Poder Executivo juntou ao processo legislativo o estudo de impacto orçamentário-financeiro, a avaliação atuarial, bem como declaração expressa do ordenador e as respectivas adequações orçamentárias (dotação existente) para realização da RGA.

Nota-se ainda que, após o contato prévio realizado com o Poder Executivo, por ocasião do substitutivo, também foi juntado aos autos o despacho do Secretário Municipal de Finanças, demonstrando a variação do índice adotado (IPCA) no ano de 2025 e sua projeção para os anos de 2026 e 2027.

Sendo assim, **restam atendidos os requisitos para concessão da revisão geral anual, desde que observadas as recomendações consignadas**

Apenas para complementação da documentação, recomenda-se que, seja juntado ao presente projeto o estudo de impacto financeiro-orçamentário formulado pela Câmara Municipal de Viana, que engloba seus servidores e agentes políticos, bem como a declaração de ordenador da despesa, que deve ser subscrita pela Presidência da Casa Legislativa. **(Recomendação 04)**

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, quanto ao art. 3º do Projeto de Lei nº 003/2021, há o seguinte teor: "Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos ao dia 1º de agosto de 2025".

A retroatividade dos efeitos de uma norma é tema controvertido. Isso ocorre porque, embora a Constituição Federal não a vede expressamente, a retroatividade poderia interferir, segundo alguns doutrinadores, na garantia da segurança jurídica, da moralidade e da legalidade administrativa.

Por isso, a regra adotada pelo ordenamento jurídico é de que a norma não poderá retroagir, ou seja, a lei nova não será aplicada às situações constituídas sobre a vigência da lei revogada ou modificada (princípio da irretroatividade). Este princípio objetiva assegurar a segurança, a certeza e a estabilidade do ordenamento jurídico.

É possível afirmar, ainda, que o referido princípio apresenta duplo fundamento, sendo um de ordem constitucional e outro de ordem infraconstitucional. O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal prevê que: "A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.". Ao passo que o art. 6º, da LINDB diz o seguinte: "A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitando o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada."





Em outras palavras, tendo como parâmetro estes dois fundamentos, é possível observar que a regra da irretroatividade não é absoluta, tendo em vista que convive com outro preceito de direito intertemporal, que é o da eficácia imediata e geral da lei nova. Ou seja, em alguns casos a lei nova poderá retroagir.

O autor Carlos Roberto Gonçalves¹³, em sua obra Direito Civil brasileiro, explica que a irretroatividade das leis não possui caráter absoluto e, por razões de políticas legislativas, que por sua vez podem recomendar que, em determinadas situações, a lei seja retroativa, atingindo os efeitos dos atos jurídicos praticados sob o império da norma antiga.

Nesse contexto, o entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência é de ser possível que a lei nova alcance os casos pendentes e futuros decorrentes de situações pretéritas que se realizem sob a égide da lei revogada, não abrangendo os fatos passados, nos quais se incluem o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Conforme esclarecido, a lei, ou parte dela, produzirá efeitos a partir da data nela especificada, podendo ocasionar a eficácia retroativa da norma se a data estabelecida se referir ao passado, desde que respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, conforme art. 5º, XXXVI da Constituição Federal e art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Por tais razões, opina-se pela impossibilidade de retroação da lei, de modo que isso violaria aos princípios da isonomia, da segurança jurídica e da legalidade, além de afronta direta ao ato jurídico perfeito, previsto no art. 5º, inciso XXXVI c/c art. 6º, da LINDB. Por essas razões, recomenda-se a supressão da expressão "retroagindo seus efeitos ao dia 1º de agosto de 2025", por meio de emenda modificativa. **(Recomendação 05)**

Ademais, com exceção da ressalva acima, o projeto atende os requisitos previsto na Lei Complementar 95, de 1998.

¹³ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil brasileiro. Volume I: parte geral. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 62.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "Papa João Paulo II"

Procuradoria

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** constitucionalidade, legalidade e regularidade de técnica legislativa do Projeto de Lei nº 96/2025, 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 consequente 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.¹⁴

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 22 de agosto de 2025.

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador
Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora
Matrícula 1341

Bruno Deorce Gomes

Assessor Jurídico Legislativo
Matrícula 1663

¹⁴ 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 39003900340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruno Deorce Gomes** em 25/08/2025 14:09

Checksum: **4746744326EC049C7DFA109073EDDBDD3E823B48CEA3F2DDF5BB1389FAB34155**

Assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento** em 25/08/2025 14:12

Checksum: **EFED7F094F20CE2FC49672D177145B2C4B9DD2E5870C77B334F39ADF12B313CB**

Assinado eletronicamente por **Luana do Amaral Peterle** em 25/08/2025 14:13

Checksum: **6107B81BA73F889700DC979F27931DE3409E8C11583C1F96E89C61759E09FC79**

