

CONSULTA/0335/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000242)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 58/2025 – Iniciativa do Chefe do Poder Executivo - Dispõe sobre Reajuste dos Salários, Vencimentos, Proventos e Pensão Mensal dos Servidores Ativos, Aposentados Mediante Regime Estatutário e Pensionistas da Administração Direta e da Indireta – Pagamento de valores retroativos - Considerações gerais.

CONSULTA:

"Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Nº 58/2025 do Executivo, que "DISPÕE SOBRE REAJUSTE DOS SALÁRIOS, VENCIMENTOS, PROVENTOS E PENSÃO MENSAL DOS SERVIDORES ATIVOS, APOSENTADOS MEDIANTE REGIME ESTATUTÁRIO E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E DA INDIRETA."

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

Competência de iniciativa.

O impacto da proposta na administração pública.

Impacto na previsão orçamentária.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Agradeço desde já pela atenção e fico à disposição para qualquer esclarecimento adicional."

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante do proposto, passamos a exarar as considerações a seguir:

O art. 1º, do **Projeto de Lei nº 58/2025**, dispõe: "Fica o Poder Executivo autorizado a conceder um reajuste anual aos atuais salários, vencimentos, proventos e pensão mensal dos servidores públicos municipais ativos, aposentados mediante regime estatutário e pensionistas da Administração Direta e da Indireta, no percentual de 5,06% (cinco vírgula zero seis por cento)".

Há, ainda, a previsão do pagamento retroativo referente aos meses de março, abril e maio: "Art. 4º Os servidores públicos municipais ativos, aposentados mediante regime estatutário e pensionistas da Administração Direta e da Indireta, receberão, em parcela destacada, os valores retroativos aos meses de março, abril e maio".

Conforme verificação nos documentos que acompanham os questionamentos, a finalidade do **Projeto de Lei nº 58/2025** é conceder um "reajuste salarial do funcionalismo público com base no índice inflacionário". Entretanto, o reajuste pretendido parece veicular a finalidade específica do art. 37, inc. X, da Constituição Federal, que estabelece a revisão geral anual.

O art. 37, inc. X, da Constituição Federal dispõe:

"X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices" (grifo nosso).

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o referido dispositivo constitucional é um "corolário do princípio fundamental da isonomia" (cf. in Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 525, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 2/4/2004). A revisão do supracitado dispositivo constitucional não traduz um aumento real dos vencimentos dos servidores, mas significa a mera recomposição da moeda em decorrência da corrosão provocada pela inflação.

Cármem Lucia Antunes Rocha explica que:

"A revisão distingue-se do reajuste porque, enquanto aquela implica examinar de novo o *quantum* da remuneração para adaptá-lo ao valor da moeda, esse importa em alterar o valor para ajustá-lo às condições ou ao custo de vida que se entende dever guardar correspondência com o ganho do agente público (cf. in *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*, Saraiva, São Paulo, 1999, p. 323) (grifos nossos).

No escólio de Sérgio de Andrea Ferreira, a revisão geral anual é "mecanismo de preservação do padrão remuneratório, no seu valor real" e serve para "compensar a defasagem inflacionária", devendo traduzir "a perda do poder aquisitivo da moeda" (cf. in *Comentários à Constituição*, 3º v., Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1991, p. 167).

A revisão repõe o valor corroído da moeda pela inflação e o reajuste implica, geralmente, em aumento real para a adaptação do vencimento às

necessidades dos servidores públicos, conforme critérios de merecimento e atualização com os valores de mercado, dentre outros motivos.

Pois bem, em nosso sentir, a definição do índice de revisão geral anual depende da edição de lei municipal específica, de iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Vale destacar que, se bem compreendidos os documentos apresentados e a própria propositura, a pretensão do Município, por meio do **Projeto de Lei 58/2025**, é tratar da **revisão geral anual**, e não de **reajuste**, motivo pelo qual recomendamos a alteração do texto apresentado para evitar eventuais alegações de não concessão do repasse pecuniário referente à depreciação dos vencimentos pela inflação, nos termos do art. 37, inc. X, da Constituição Federal.

É possível, em tese, que servidores públicos pleiteiem posterior aplicação da **revisão geral anual** porque o **Projeto de Lei nº 58/2025** veiculou um **reajuste**, embora o Supremo Tribunal Federal já tenha decidido que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo com esse objetivo:

“Mesmo que reconheça mora do Chefe do Poder Executivo, o Judiciário não pode obrigá-lo a apresentar projeto de lei de sua iniciativa privativa, tal como é o que trata da revisão geral anual da remuneração dos servidores, prevista no inciso X do artigo 37 da Lei Maior, em sua redação originária. Ressalva do entendimento pessoal do Relator. Precedentes: ADI 2.061, Relator Ministro Ilmar Galvão; MS 22.439, Relator Ministro Maurício Corrêa; MS 22.663, Relator Ministro Néri da Silveira; AO 192, Relator Ministro Sydney Sanches; e RE 140.768, Relator Ministro Celso de Mello. Agravo regimental desprovido” (cf. in Recurso Extraordinário nº 519.292-AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 15/5/2007, *DJ* de 3/8/2007).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 12.301/2005 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. REVISÃO GERAL ANUAL DE VENCIMENTOS.

CONTRARIEDADE AOS ARTS. 37, INC. X, E 61, § 1º, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA PROCEDENTE” (cf. in ADIn. nº 3.543, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Rel. do acórdão Min. Cáren Lúcia, *DJe* de 17/8/2020).

Consta da referida decisão:

“Para preservar a independência e autonomia no desempenho de suas funções, a definição de política remuneratória e de planos de carreira foi atribuída aos respectivos chefes de Poderes e órgãos constitucionais. Assim, a iniciativa de proposta que vise a alteração de padrão remuneratório (o que inclui o reajuste de vencimentos) deve ser objeto de deliberação por cada Poder. Já a concessão geral de recomposição monetária de vencimentos se insere em atribuição constitucional do chefe do Poder Executivo. A razão é simples. A revisão geral pressupõe a utilização de único e igualitário índice para a recomposição de perdas inflacionárias de todos os servidores. Essa providência, por ser uniforme, não tem aptidão para desestabilizar ou retardar o exercício de qualquer dos Poderes ou órgãos autônomos. Inexiste, portanto, fundamento para a atribuição de iniciativa específica a cada chefia institucional. Diante disso, em um sistema presidencialista, a decisão sobre qual será o índice revisional adotado compete ao Presidente da República, Governadores e Prefeitos” (grifos nossos).

Deve ser ressaltado que, além de *lei municipal específica*, de autoria do Prefeito Municipal, definindo o índice de revisão geral, é necessária a adoção de procedimentos preliminares às suas edições, tais como: autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas com pessoal (conforme incisos do § 1º do art. 169 da CF/88) e atendimento

dos limites para despesas com pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

Dessa forma, passamos a responder com as seguintes conclusões, com menção específica sobre a aplicação de cláusula de retroatividade:

1) A revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos ativos e dos proventos de inativos e pensionistas pode ser proposto pelo Poder Executivo, cabendo-lhe a iniciativa para deflagrar o projeto de lei com essa finalidade.

2) Há plena competência do Município para legislar sobre os reajustes e revisões gerais anuais dos servidores públicos municipais, dos inativos e dos pensionistas.

3) A princípio, o ordenamento jurídico brasileiro não foi erigido para admitir a lei de efeito retroativo ou a repristinação.

No escólio de Flávio Tartuce, "[...] não existe o efeito repristinatório automático. Contudo, excepcionalmente, a lei revogada volta a vigor quando a lei revogadora for declarada inconstitucional ou quando for concedida a suspensão cautelar da eficácia da norma impugnada – art. 11, § 2.º, da Lei 9.868/1999. Também voltará a vigor quando, não sendo situação de inconstitucionalidade, o legislador assim o determinar expressamente. Em suma, são possíveis duas situações. A primeira delas é aquela em que o efeito repristinatório decorre da declaração de inconstitucionalidade da lei. A segunda é o efeito repristinatório previsto pela própria norma jurídica (cf. in *Direito Civil* 1, 13ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2017, p. 27) (grifo nosso).

O mesmo autor prossegue em sua lição:

"A norma jurídica é criada para valer ao futuro, não para o passado. Entretanto, eventualmente, pode uma determinada norma atingir também os fatos

pretéritos, desde que sejam respeitados os parâmetros que constam da Lei de Introdução e da Constituição Federal.

Em síntese, ordinariamente, a irretroatividade é a regra e a retroatividade, a exceção" (cf. *in ob. cit.*, p. 47) (grifo nosso).

José Jairo Gomes admite a retroatividade da lei, desde que preservados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (cf. *in Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro*, Atlas, São Paulo, 2012, p. 53).

Maria Helena Diniz afirma que:

"Em regra, a norma só diz respeito a comportamentos futuros, embora possa referir-se a condutas passadas, tendo, então, força retroativa. É retroativa a norma que atinge os efeitos de atos jurídicos praticados sob o império da revogada, e irretroativa a que não se aplica a qualquer situação jurídica constituída anteriormente. Não se podem aceitar a retroatividade e a irretroatividade como princípios absolutos. O ideal será que a lei nova retroaja em alguns casos, e em outros não" (cf. *in Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada*, 17ª ed., Saraiva, São Paulo, 2012, p. 204) (grifo nosso).

Percebe-se, pois, que em algumas circunstâncias fáticas, a critério da Administração Pública, é possível, em caráter excepcional, a deliberação pela outorga de efeitos retroativos pela lei, embora não seja recomendável fazer uso desse expediente, evitando-se o seu emprego com habitualidade.

A concessão da retroatividade é uma medida excepcional, que somente pode ser levada a efeito se diante de um fato de relevância extrema e para evitar que eventuais prejuízos sejam impostos à Administração Pública e a determinados interessados.

Em nosso sentir, o **Projeto de Lei nº 58/2025** pode conter a excepcional cláusula de retroatividade.

4) Recomendamos, como medida de cautela, o acréscimo do **exercício** no art. 4º para delimitar os meses com efeitos retroativos para evitar que haja reivindicações inoportunas junto ao Poder Judiciário sobre anos anteriores.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 4 de junho de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico