

**PARECER N. 111/2023**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 02/2023**

**ASSUNTO:** Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 02/2023, que "Altera a Lei nº 1.794, de 30 de dezembro de 2009".

**INTERESSADA:** Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N. 02/2023.  
ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL N. 1.794/2009.  
REPOSIÇÕES E INDENIZAÇÕES AO ERÁRIO.  
JORNADA ESPECIAL. EXAME DE  
CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE.  
SUGESTÃO DE EMENDAS. APROVAÇÃO.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n. 02/2023, de iniciativa do Prefeito, que "Altera a Lei nº 1.794, de 30 de dezembro de 2009".

Constam dos autos: ofício/ASSEJUR/GABPRE/nº 143/2023, texto inicial do projeto de lei complementar, mensagem governamental n. 11/2023, análise de impacto orçamentário-financeiro, parecer proferido pela Procuradoria Geral do Município no processo SAJ n. 2023.02.000177 e ofício da Presidência com a admissibilidade da proposição.

Segundo a mensagem governamental, o projeto visa apenas deixar os dispositivos legais que tratam a respeito das reposições e indenizações ao erário e da concessão de horário especial mais transparentes e principalmente atualizados em relação a situações práticas vividas pelos servidores.

É o necessário a relatar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

À luz dos artigos 2º, § 2º c/c 15 da Lei municipal n. 2.168, de 14 de maio de 2016, incumbe a esta procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

### 2.1. Competência legislativa

O projeto de lei complementar se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal, o art. 22, I, da Constituição Estadual e o art. 23, VI, da Lei Orgânica, por se tratar de matéria de interesse local e relativa ao regime jurídico de servidores públicos municipais.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



## 2.2. Iniciativa

Não há vício de iniciativa, pois, conforme o art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal, bem como o art. 36, II, da Lei Orgânica Municipal, são da iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre o regime jurídico de servidores públicos municipais.

## 2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa utilizada, trata-se de matéria reservada à lei complementar, conforme art. 43, § 1º, IV, da Lei Orgânica, não havendo equívoco neste ponto.

## 2.4. Mérito

O projeto altera os arts. 43 e 92 da Lei n. 1.794/2009 (RJU), que versam sobre as reposições e indenizações ao erário e a concessão de horário especial a servidores públicos.

### 2.4.1. Reposições e indenizações ao erário

O art. 43 do RJU atualmente dispõe:

Art. 43. As reposições e indenizações ao erário serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a 10% (dez por cento), nem exceder 25% (vinte e cinco por cento) da remuneração, do provento ou pensão.

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela.

§ 3º As reposições ao erário serão atualizadas monetariamente e terão a incidência de juros ao percentual de 0,5% (meio por cento) ao mês.

O art. 1º do projeto dá nova redação ao art. 43 do RJU, estabelecendo:

- a) Parcelamento do valor em até 60 vezes, a pedido do interessado;
- b) Diminuição do valor da parcela mínima para 2% da remuneração, do provento ou da pensão;
- c) Exclusão da regra que previa a reposição imediata quando o pagamento indevido ocorresse no mês anterior ao do processamento da folha;
- d) Que não haverá cobrança quando o valor da reposição ao erário for menor que 1 (uma) UFMRB (Unidade Fiscal do Município de Rio Branco);
- e) Que as reposições ao erário serão atualizadas monetariamente e terão a incidência da taxa SELIC, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional n. 113/2021.

Vale destacar que o Direito Administrativo se alicerça em dois postulados básicos: o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Sobre o princípio da supremacia do interesse público, Carvalho Filho<sup>1</sup> discorre:

As atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. Mesmo quando age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público. E se, como visto, não estiver presente esse objetivo, a atuação estará inquinada de desvio de finalidade.

[...]

**Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais.** Vemos a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, em que o interesse público suplanta o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, por força do qual se estabelecem algumas restrições às atividades individuais.

Como se nota, a atuação estatal sempre deve buscar a finalidade pública, não podendo prestigiar o interesse privado em detrimento dos interesses da coletividade.

Di Pietro<sup>2</sup> traz a ligação entre os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, exemplificando consequências práticas desses postulados na atuação administrativa:

Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público - também chamado de princípio da finalidade pública - está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2004: 69), "significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade - internos ao setor público - não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los - o que é também um dever - na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*". Mais além, diz que "**as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização.** Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, têm caráter instrumental".

Precisamente por não poder dispor dos interesses públicos cuja guarda lhes é atribuída por lei, os **poderes** atribuídos à Administração têm o caráter de poder-dever; são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 86. Disponível em *e-book*.

<sup>2</sup> DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 67-68.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; **não pode deixar de punir quando constata a prática de ilícito administrativo**; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; **não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado.**

Cabe pontuar que a Constituição Federal primou pela supremacia do interesse público nas hipóteses de dano ao erário, assentando inclusive a imprescritibilidade das ações de ressarcimento decorrentes de atos dolosos que configurem improbidade administrativa, conforme art. 37, §§ 4º e 5º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

A nova redação proposta para o art. 43, § 2º, do RJU, traz duas consequências:

- a) Supressão da regra que previa a reposição imediata quando o pagamento indevido (a maior) ocorresse no mês anterior ao do processamento da folha;
- b) Ausência de cobrança dos danos ao erário inferiores a 1 (uma) UFMRB.

Como se nota, tal disposição dificulta o exercício do poder de autotutela da Administração e o ressarcimento do erário quando for prontamente identificado um pagamento a maior feito a servidores públicos.

Além disso, o projeto cria uma salvaguarda para que servidores municipais causem livremente danos aos cofres públicos, desde que as lesões sejam individualmente inferiores a 1 (uma) UFMRB, atualmente correspondente a R\$ 163,04, nos termos do Decreto n. 1.913/2022. Mesmo nas hipóteses de reincidência do servidor, a "anistia" persistiria, já que o projeto não faz qualquer ressalva. A repercussão negativa dessa disposição no erário seria incalculável.

Não há dúvidas de que tais normas ferem os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, pois beneficiam os servidores que lesam os cofres do Município em detrimento do interesse da coletividade.

No mesmo sentido é o parecer da Procuradoria Geral do Município (fls. 11/13):



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



1. Quanto à pretendida nova redação a ser dada ao § 2º do art. 43 do Estatuto, opinamos pela manutenção da redação atual prevista na lei, tendo em vista que a nova redação proposta no projeto de lei implica em "disposição de valores públicos vedado" de dívida de servidor público inferior a uma UFMRB, o que significa disposição não permitida de recursos públicos, sendo que a reposição de pagamentos indevidos deve ser providenciada pela Administração nos termos do Estatuto, **independentemente do valor.**

Quanto ao ajuizamento em caso de não pagamento, é situação a ser tratada em lei específica quanto a débitos inscritos em dívida ativa, não sendo a cobrança administrativa tratada no Estatuto o instrumento próprio.

[...]

Com efeito, é inegável a importância do entendimento do princípio da indisponibilidade do interesse público. Não é apenas um dos dois pilares do Direito Administrativo, mas a fonte de onde procedem outros princípios. A gestão do bem público cabe ao agente público, que não é possuidor, apenas gerencia-o, já que o bem é coletivo. Resta ao agente administrar com eficiência e moralidade. Portanto, OPINAMOS pela não alteração do § 2º do art. 43 do Estatuto, e opinamos pela manutenção da redação atual prevista na lei.

Sobre este tema, colacionamos precedente do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Parte final do art. 117 da Lei nº 6.880/80 (Estatuto dos Militares da União), na redação dada pela Lei nº 9.297/1996. Dever do oficial militar com menos de cinco anos de corporação de indenizar os custos decorrentes de sua formação, no caso de assunção de cargo ou emprego civil. **Supremacia do interesse público. Ressarcimento ao erário.** Ausência de ofensa à liberdade de profissão e ao princípio da proporcionalidade. Liminar indeferida. Ação que se julga improcedente. 1. O desembolso pelo erário de custos adicionais, destinados à preparação e à manutenção de seus servidores, em especial dos militares, com a finalidade de aprimoramento do Corpo das Forças Armadas, não poder ser negligenciado, em razão da própria configuração constitucional da supremacia do interesse público e da integridade do erário. A norma questionada é similar a outras previstas na legislação do servidor civil, que preveem a necessidade de devolução pelo servidor dos valores gastos pela União com sua formação profissional. Ausente ainda ofensa ao princípio da proporcionalidade, na medida em que a norma é adequada para o fim que se destina, sem agressão ou nulificação do direito de liberdade profissional. 2. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1626, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-040 DIVULG 02-03-2017 PUBLIC 03-03-2017)

✎ Acrescente-se que, em se tratando de danos causados por servidor público, a reposição ao erário não requer qualquer dispêndio financeiro ao Município, pois é realizada mediante descontos em folha de pagamento.

✎ Assim, recomenda-se a alteração do art. 1º do projeto, suprimindo a proposta de nova redação para o art. 43, § 2º, do RJU.

#### 2.4.2. Horário especial

O art. 92 do RJU estabelece:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Art. 92. Será concedido horário especial ao servidor estudante, quando comprovada a incompatibilidade entre o horário escolar e o da repartição, sem prejuízo do exercício do cargo.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, será exigida a compensação de horário no órgão ou entidade que tiver exercício, respeitada a duração semanal do trabalho.

§ 2º Também será concedido horário especial, com redução de duas horas diárias na jornada de trabalho, ao servidor portador de necessidades especiais permanentes, quando comprovada a necessidade por junta médica oficial, independentemente de compensação de horário.

§ 3º As disposições do parágrafo anterior são extensivas ao servidor que tenha cônjuge, filhos ou dependente portador de necessidades especiais permanentes.

§ 4º Será igualmente concedido horário especial, vinculado à compensação de horário a ser efetivada no prazo de até 1 (um) ano, ao servidor que desempenhe atividade prevista no art. 66 desta Lei.

O art. 2º do PLC modifica o art. 92 do RJU, estabelecendo novas regras para a concessão de horário especial a servidores públicos.

Inicialmente, recomenda-se que a proposição de emendas adequando a redação proposta para o art. 92, §§ 2º, 4º, 5º, 7º e 9º do RJU à terminologia da pessoa com deficiência consagrada na Lei federal n. 13.146/2015 e na Lei municipal n. 2.319/2019.

Nota-se que a nova redação proposta para o art. 92, § 2º, do RJU ferre o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Constituição Federal), já que apenas beneficia com o horário especial os servidores da Prefeitura de Rio Branco (órgão despido de personalidade jurídica), excluindo injustificadamente os servidores dos demais órgãos da Administração direta e indireta do Município, inclusive os servidores do Poder Legislativo.

O parecer da Procuradoria Geral do Município assentou (fl. 13):

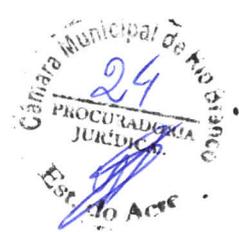
2. Quanto à nova redação proposta no Projeto de Lei para o § 2º do Art. 92, deixamos registrada a total desnecessidade de alteração para incluir PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, dado que a Lei municipal n. 1.794/2009 é dirigida a todos os servidores municipais estatutários da Administração Direta e Indireta do Município de Rio Branco. **Fazemos, por oportuno, observar que PREFEITURA é meramente a sede física do Município, não possuindo "personalidade jurídica".** Portanto, mantenha-se a redação atual do § 2º do Estatuto;

→ Assim, recomendamos que, na redação do art. 92, § 2º, seja suprimida a expressão "da PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO".

→ Com relação ao § 3º, cabe realçar que, pela atual redação do art. 92, § 2º, do RJU, os servidores com deficiência possuem **redução de duas horas diárias** na jornada de trabalho, **independentemente da carga horária executada pelo**



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



**servidor.** O projeto altera esta sistemática, estabelecendo reduções de jornada diferenciadas, de acordo com a carga horária exercida.

Alertamos que, na apreciação do projeto, cabe aos parlamentares comparar a sistemática atual com a norma proposta e decidir qual é a que melhor coaduna com o superior interesse da pessoa com deficiência. 

## 2.5. Adequação orçamentário-financeira

A proposição não acarreta despesas, inexistindo violação das normas de Direito Financeiro.

## 2.6. Técnica legislativa

O projeto renumera os atuais §§ 3º e 4º do art. 92 da Lei n. 1.794/2009, o que é vedado pelo art. 17, III, do Decreto n. 9.191/2017:

Art. 17. Na alteração de ato normativo, as seguintes regras serão observadas:

III - a renumeração de parágrafo ou de unidades superiores a parágrafo é vedada;

Assim, sugere-se a alteração do projeto para que os parágrafos do art. 92 do RJU sejam numerados da seguinte forma:

- a) Que o § 3º seja numerado como § 2-A;
- b) Que § 4º seja numerado como § 3º;
- c) Que os §§ 5º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10 sejam numerados como §§ 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, e 3º-F, respectivamente;
- d) Que o § 11 seja numerado como § 4º.

Finalmente, para aperfeiçoamento da redação do PLC e compatibilização com as regras de técnica legislativa, recomenda-se:

- a) Observância do art. 15, I, II, VI, VII e IX, do Decreto n. 9.191/2017 na numeração dos artigos, parágrafos e incisos.
- b) Observância do art. 17, I, do Decreto n. 9.191/2017, com a inserção da expressão "NR" após a redação de cada dispositivo alterado;
- c) A proposição de emenda ao art. 1º do projeto alterando a redação proposta para o art. 43, § 3º, do RJU, da seguinte forma:

"Art. 1º .....

"Art. 43. ....

§ 3º Nas reposições ao erário, para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021." (NR)



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA LEGISLATIVA



d) A proposição de emenda ao art. 2º do projeto alterando a redação proposta para o art. 92, § 4º<sup>3</sup>, do RJU sugere-se a substituição da referência ao "parágrafo anterior" por "§ 2º".

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexistente óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 02/2023, com as emendas sugeridas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 29 de março de 2023.

  
Renan Braga e Braga  
Procurador

<sup>3</sup> Que deve ser numerado como § 3º, conforme anteriormente recomendado.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO  
PROCURADORIA GERAL**



**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº. 02/2023**

**ASSUNTO:** PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2023, QUE “ALTERA A LEI Nº 1.794, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2009”.

**INTERESSADO:** DIRETORIA LEGISLATIVA

**DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL**

Aprovo o Parecer de nº. 111/2023, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 30 de março de 2023.

  
**Evelyn Andrade Ferreira**  
Procuradora-Geral  
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

\_\_\_\_/\_\_\_\_/2023

COMISSÕES TÉCNICAS