



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 13/2023

Ref.: Memorando n.º 015/2023 – Projeto de Resolução n.º 003/2023.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 004/2023 - Dispõe sobre atualização do padrão de referência salarial 3 do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Pradópolis/SP e dá outras providências.

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO –
AUMENTO SALARIAL ESPECÍFICO. ATENDIMENTO
DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INICIATIVA
E COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER
LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EFEITOS
REMUNERATÓRIOS RETROATIVOS.*

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Resolução n.º 003/2023. Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem nº 004/2023; (ii) Projeto de Resolução n.º 003/2023; É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II – FUNDAMENTAÇÃO

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

II.I. Da iniciativa

Trata a presente matéria de competência reservada ao Poder Legislativo, nos termos da Lei Orgânica do Município de Pradópolis, vejamos:

Art. 8º Compete privativamente à Câmara Municipal exercer as seguintes atribuições:

(...)

III – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, modificação, transformação, extinção e provimento dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 5 de 22 de dezembro de 1998)

II.II. Da competência municipal

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que de fato engloba a estrutura e a organização dos agentes públicos municipais está disposta na sistemática da Constituição Federal, a qual destaca a seguinte normativa:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II.III. Do quorum especial – exigência de Lei Complementar

Acerca do quorum, trata-se de quorum qualificado, conforme dispõe a Lei Orgânica Municipal de Pradópolis - SP

Art.32. As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

Parágrafo único. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:

(...)

IV - criação de cargos e aumento de vencimento dos servidores;

O aumento de salário de servidor do Poder Legislativo deve ser feito por lei.

Isso porque a Constituição Federal estabelece que a fixação da remuneração dos servidores públicos deve ser feita por lei, de iniciativa do Poder Executivo, **exceto nos casos em que a Constituição preveja expressamente a competência de outro Poder para fazê-lo** (art. 37, inciso X, da CF/88). – que é o que prevê a LOM de Pradópolis.

Portanto, a concessão de aumento de salário aos servidores do Poder Legislativo deve ser



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

feita por meio de lei específica aprovada pelo Poder Legislativo, que pode ser uma lei ordinária, complementar ou até mesmo uma emenda constitucional, dependendo do caso. A resolução, por sua vez, é um ato normativo que tem competência restrita ao âmbito interno do Poder Legislativo, não podendo ser utilizada para fixação de remuneração de servidores.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) tem entendimento de que o aumento de salário de servidor do Poder Legislativo deve ser feito por meio de lei específica, e não por resolução.

Essa posição está alinhada com o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que já decidiu em diversos casos que a fixação de remuneração de servidores públicos deve ser feita por lei, e não por outros atos normativos, como resoluções.

Além disso, o TCE-SP tem competência para fiscalizar a legalidade dos atos praticados pelos órgãos e entidades da administração pública do Estado de São Paulo, inclusive no que se refere à fixação de remuneração de servidores públicos. Nesse sentido, o TCE-SP tem o dever de verificar se o aumento de salário foi concedido por meio de lei específica, observando-se os requisitos constitucionais e legais aplicáveis.¹

Portanto, o TCE-SP tem posição firme no sentido de que o aumento de salário de servidor do Poder Legislativo deve ser feito por lei, e não por resolução.

Logo observo vício de forma no PLR, uma vez que deveria a matéria ser tratada por Projeto de Lei Complementar.

¹ Uma jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) sobre o assunto pode ser encontrada no processo TC-001546/026/10, em que foi julgada uma representação formulada contra a Câmara Municipal de Itatiba em razão da aprovação de resolução que concedeu aumento de salário aos servidores do Legislativo, sem a observância do requisito de que o aumento seja concedido por lei. No julgamento desse processo, o TCE/SP entendeu que a concessão de aumento de salário aos servidores do Poder Legislativo deve ser feita por lei específica, e não por resolução, sob pena de infringir o princípio da legalidade e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o assunto. O TCE/SP destacou que a fixação de remuneração de servidores públicos por meio de resolução configura violação ao princípio da reserva legal e à exigência de que a remuneração seja fixada por lei, conforme previsto no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Assim, o TCE/SP julgou irregular a resolução que concedeu aumento de salário aos servidores do Legislativo de Itatiba, determinando que o aumento fosse revisto e concedido por meio de lei específica, em conformidade com a Constituição e as leis vigentes. Essa decisão reforça o entendimento do TCE/SP de que o aumento de salário de servidor do Poder Legislativo deve ser feito por lei e não por resolução.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

II.V. Da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal, trás em seu artigo 17 o que segue:

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Vejamos que são dois requisitos para que se possa aumentar despesa não prevista originalmente nas leis orçamentárias vigentes. O primeiro, se trata do inciso I do artigo 16, vejamos:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

Uma vez se tratando de aumento de despesas com pessoal, ainda devem ser observadas as regras do artigo 21 do mesmo instituto normativo:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

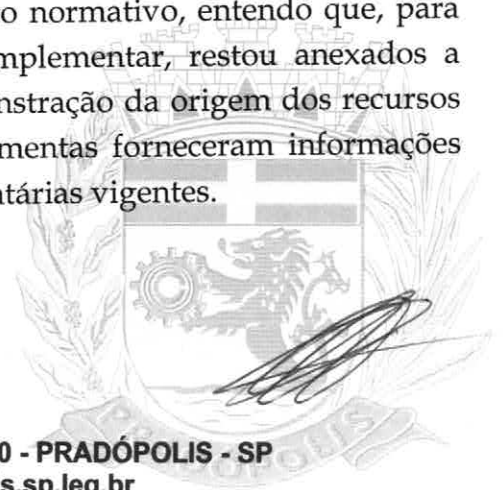
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Uma vez que as regras de despesas com pessoal são observadas antes, durante e depois do processo legislativo necessário para aprovação do ato normativo, entendo que, para fins de análise da propositura do Projeto de Lei Complementar, restou anexados a estimativa de impacto orçamentário (art 16, I) e a demonstração da origem dos recursos financeiros (art. 17, §1º) uma vez que ambas as ferramentas forneceram informações suficientes para a análise do projeto junto às leis orçamentárias vigentes.





Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

II.VII. Da materialidade do PLC

Pretende o proponente o aumento do valor de referência em relação ao Padrão de Vencimentos 3.

Diferentemente na forma exposta na exposição de motivos, não se trata de aplicação de Revisão Geral Anual ou atualização monetária, eis que esta já foi dada pela Lei 322 de 16 de Fevereiro de 2023, mas sim de aumento de vencimentos, propriamente.

Logo não há o mesmo tratamento dado a tal matéria, eis que o fundamento da mudança valorativa no Padrão de Referência não decorre do direito à reajuste anual previsto na Constituição Federal, e nem da imposição de normativa exógena – como a indexação de pisos salariais nacionais – ou mesmo de imposição judicial. Trata-se de aumento salarial baseado em oportunidade e convivência, dado pelo gestor, parametrizado em motivações de valorização de servidor público e na aplicação do princípio da isonomia salarial entre Poderes.

Logo o tratamento dado a matéria destoa das outras hipóteses, razão pela qual, é necessário observar os seus efeitos.

• Dos efeitos retroativos

Pretende o proponente retroagir os efeitos da matéria à 1º de janeiro do presente ano, causando efeitos remuneratórios retroativos. Tal previsão não encontra guarida no sistema normativo pátrio, ao menos, no presente caso.

Isto pois como regra as leis são produzidas para gerarem efeitos futuros, em conformidade com a Lei de Introdução às Normas Brasileiras:

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

A matéria logo trata de organização político-administrativa própria, não derivada de qualquer imposição por lei de outro ente, acordo sindical, piso salarial ou outra normativa que imponha condições para tais funções.

Neste sentido, não havia qualquer direito ou expectativa de direito ao servidor que ocupava tal cargo na data a que se quer retroagir a lei, não havendo razões para tais efeitos.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

O contrário tem ocorrido em casos de aumentos salariais em cargos/funções públicas em entes municipais quando há normativa coletiva ou de outro ente que imponha, por exemplo, piso salarial a certa categoria, de forma que havendo mora do legislador municipal em aplicar tais modificações, fariam surgir o direito a partir da incidência da norma referenciada – como é o caso recente da retroatividade de normas municipais que visavam aplicar o piso salarial dos professores.

Também não estamos tratando aqui hipótese de recomposição de perda inflacionária – até porque a mesma foi dada recentemente pela Lei Complementar 322 de 16 de fevereiro de 2023, aplicando-se aos cargos da referência que se pretende alterar. Para tais categorias não há qualquer óbice legal previsto no ordenamento jurídico acerca da “possibilidade de abrangência de períodos anteriores” na recomposição da perda inflacionária, conforme jurisprudência pacífica nos tribunais de contas pátrios, como por exemplo decidira o TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS – TCE/MG na Consulta nº 747.843, cuja ementa assim dispõe:

*EMENTA: CONSULTA — CÂMARA MUNICIPAL — REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS — I. PERÍODO SEM REVISÃO GERAL ANUAL — ATUALIZAÇÃO DA REMUNERAÇÃO — POSSIBILIDADE DE ABRANGÊNCIA DE EXERCÍCIOS ANTERIORES — II. PROPOSTA DE REVISÃO — PROJETO DE LEI REJEITADO — CONSIDERAÇÃO DA INFLAÇÃO À ÉPOCA DO PROJETO — POSSIBILIDADE — III. UNICIDADE DE ÍNDICES — INCIDÊNCIA SOBRE SUBSÍDIOS E/OU VENCIMENTOS DE TODOS OS SERVIDORES E AGENTES POLÍTICOS DE CADA PODER OU ÓRGÃO — IV. REVISÃO EM ANO ELEITORAL — AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO TEMPORAL 1. **Não observada a periodicidade anual mínima prevista para a revisão geral anual**, o instituto deve ser concedido com base no período de inflação equivalente ao intervalo de tempo em que permaneceu sem atualização da remuneração, podendo abranger inclusive exercícios passados.*

Observamos na segunda hipótese que a revisão geral anual a ser dada aos servidores públicos encontra guarida constitucional, e além disso, é recomendável que seja dada anualmente sempre no mesmo período, de forma que – assim como no caso reativo aos pisos salariais – havendo mora legislativa, fica justificado o seu efeito retroativo.

Nenhuma das duas hipóteses citadas é o caso do presente proposição, uma vez que não se tratam de adequação de RGA à de cargos, nem se trata de adequação à normativa exógena imposta – por exemplo o caso de adequações a pisos salariais – mas sim de aumento real de vencimentos de cargo efetivo específico por reestruturação de iniciativa e vontade do próprio órgão, a que não se aplicam os mesmos parâmetros.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, com o intuito de assegurar a certeza e a segurança das relações constituídas, preservando-se os atos jurídicos praticados sob o império da norma anterior, entende-se que se aplica à hipótese, deste modo, a regra geral da irretroatividade, a permitir a estabilidade do direito. As alterações legislativas marcam uma das características do direito que é o seu dinamismo, sua capacidade de se aperfeiçoar, acompanhando a evolução social, sem se descuidar da estabilidade das relações jurídicas. Logo, "a irretroatividade das leis deve se ajustar à tensão entre a solidez das relações jurídicas préestabelecidas e às novas exigências sociais" (PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil : vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pg. 138).

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, propositura atende os aspectos constitucionais reativos à iniciativa do Projeto de Lei, mas contém vício de FORMA, tornando a propositura formalmente inconstitucional. Quanto à matéria entendo PARCIALMENTE CONSTITUCIONAL, pois recomenda-se a supressão do efeito retroativo mencionado no art. 3º. No mais, havendo a indicação do cumprimento das exigências da LRF e das leis orçamentárias, pode a Comissão de Finanças e Orçamento solicitar ao proponente documentos auxiliares, caso entenda necessário.

É, sub censura, o parecer que se submete à elevada apreciação, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.

Pradópolis, 01 de março de 2023.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP

OAB/SP 334.704

