



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 12/2023

Ref.: Memorando n.º 015/2023 – Projeto de Lei Complementar n.º 004/2023.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 004/2023 - Dispõe sobre alterações na Lei Complementar Municipal nº 285 de 16 de dezembro de 2019.

*DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO –
AUMENTOS DE VALOR DE GRATIFICAÇÃO
ESPECIAL. ATENDIMENTO DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. INICIATIVA E
COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER
LEGISLATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EFEITOS
RETROATIVOS.*

I – RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei Complementar n.º 012/2023 Dispõe sobre alterações na Lei Complementar Municipal nº 285 de 16 de dezembro de 2019.”.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Mensagem nº 004/2023; (ii) Projeto de Lei Complementar n.º 004/2023;

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,



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

modificação, transformação, extinção e provimento dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para a 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 destaco a seguinte normativa:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II.III. Do quorum especial – 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;

II.IV. – Diferença entre revisão geral e reajuste

A revisão geral anual tem por alvo a reposição da variação inflacionária que corroeu o poder aquisitivo da remuneração, e deve ter a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e envolver todos os servidores públicos, sempre na mesma data e sem distinção de índices.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Em tese, essa reposição inflacionária não representa conquista de melhoria ou aumento remuneratório, pois apenas resgata o poder aquisitivo subtraído pela elevação do custo de vida, vez que mantém o valor real dos salários. Nisso reside a lógica de ser dirigida a todos os servidores, porque sofrem com a mesma corrosão inflacionária, indistintamente.

Já a fixação ou reajuste remuneratório, diferentemente da revisão geral, direcionam-se a reengenharias ou revalorizações de carreiras específicas, mediante reestruturações de tabela, e que por isso, de regra, não são dirigidos a todos os servidores públicos.

Nesse caso, a Constituição reserva às iniciativas legislativas privativas de cada órgão administrativamente e orçamentariamente autônomo a liberdade de escolher quais carreiras ou cargos que devem receber aumento, sem que isso viole a isonomia em relação àqueles que não receberam o mesmo acréscimo (a depender do regime), “porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia” (STF, ADI 3.599).

Óbvio é que, no mesmo cargo, não pode haver distinção no reajuste de remunerações, pois representaria ofensa direta à isonomia preconizada nos artigos 5º e 39 da Constituição da República, já que é o exercício das mesmas atribuições e responsabilidades do cargo que quantifica o valor do salário.

A propósito, a inteligência da Súmula STJ 378 demonstra que nem mesmo o nível de escolaridade pode servir de base para discriminação remuneratória, pois, se exercidas as mesmas funções, os servidores devem receber igualmente.

Hely Lopes Meirelles, comentando a diferenciação em debate, afirmou:

Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar de aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo. (in Direito Administrativo Brasileiro, 29ªed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 459).

Então, caso aqueles ganhos que causaram dúvidas aos servidores decorram de revisão geral anual, sim, todos teriam direito aos mesmos aumentos. Do contrário, se se tratar de reajuste remuneratório, num primeiro momento, faltariam fundamentos para invocar a isonomia a fim de receber os mesmos patamares.



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 alterar valor de gratificação extraordinária aumentando-o em índices acima do montante inflacionário. Logo se trata de reajuste específico a determinadas funções.

Observo que o valor a ser aumentado incide de maneira exponencial, de forma a elevar a sua previsão originária.

A discrepância entre o valor original e o valor a que se propõe – considerando que a vigência da Lei 285 é de menos de três anos – demonstra que ou a situação inicial era desproporcional, ou assim será a que se pretende.

Não que haja ilegalidade no que se requer, eis que se trata de competência do Poder Legislativo a estabelecer os parâmetros remuneratórios que devem ser proporcionais às atribuições laborativas decorrentes, que inclusive atendem aos limites da Constituição Federal, além das exigências da LRF e das Leis Orçamentárias (como demonstrado nos documentos assessórios juntados à propositura).

Mas, de toda forma, caberá à Câmara observar se de fato há uma desproporção entre a remuneração atual de tais funções com as características de suas atribuições, assim como a comparação com as outras funções extraordinárias constantes nos incisos do art. 8º, examinando os fatos supervenientes à aprovação da LC 285/2019 e corrigindo distorções, caso verificadas.

Ou seja, ainda que se não evidenciada flagrante ilegalidade ou constitucionalidade no que se pretende, para além do exame jurídico ainda há o filtro político típico do Plenário para o exame da conveniência e interesse público na aprovação da matéria.

• Dos efeitos retroativos

Pretende o proponente retroagir os efeitos do PLC 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.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

Vejamos que no presente caso o que requer o legislador é fixar aumento na contraprestação pecuniária de gratificação de função própria, criada e normatizada de acordo com as necessidades organizacionais do Poder Legislativo.

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 tais funções na data a que se quer retroagir a lei, não havendo razões para tais efeitos.

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 mera do legislador municipal em aplicar tais modificações, fariam sugerir 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, que se trata de revisão geral anual aplicáveis aos servidores em seu cargos efetivos, ou em comissão. 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.



Câmara Municipal de Pradópolis

ESTADO DE SÃO PAULO

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 realtivo aos pisos salariais – havendo mora legislativa, fica justificado o seu efeito retroativo.

Nenhuma das duas hipóteses citadas é o caso do presente PLC, uma vez que não se tratam de adequação de RGA à de cargos efetivos ou cargos em comissão, nem se trata de adequação à normativa exógena imposta – por exemplo o caso de adequações a pisos salariais - mas sim de gratificações de funções, a que não se aplicam os mesmos parâmetros, eis que os direitos remuneratórios de tais gratificações não se incoporam como direitos adquiridos àquele que lhe ocupa.

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 reais à iniciativa do Projeto de Lei, assim como a competência, 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, 1 de março de 2023.

DR. RORIGO CREPALDI PEREZ CAPUCELLI

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Pradópolis - SP