



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA JURÍDICA

Autos do Procedimento Legislativo n.º: 1508/2020

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Exmo. Sr. Edson Rodrigues.

Assunto: Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020 que dispõe sobre a regulamentação do artigo 129, inciso V, da Lei Complementar n.º 64, de 26 de outubro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquecetuba.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de determinação da Presidência da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquecetuba/SP para que esta Procuradoria Jurídica elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020**, de autoria do nobre Chefe do Poder Executivo, **Sr. Mamoru Nakashima**, que dispõe sobre a regulamentação do art. 129, inciso V, da Lei Complementar n.º 64, de 26 de outubro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquecetuba.

O Prefeito Municipal requereu, ainda, a **apreciação** e **aprovação** do **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020** em caráter de urgência.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

É o relatório, passo a opinar.

2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria Legislativa possui apenas **2 (dois) Procuradores Jurídicos** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

3. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

Quer se utilize a expressão “princípio da juricidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares e Chefe do Poder Executivo a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º 9.191/2017** pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto de lei:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Oportunidade do ato normativo

6. O momento é oportuno?

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Direitos fundamentais

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);

8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);

8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

8.2.3. Quais são os pares de comparação?

8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Compreensão do ato normativo

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

11. O ato normativo é executável?

11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

13.6. Foram observadas as garantias legais de:

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Prazo de vigência e de adaptação

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar e Chefe do Poder Executivo a elaboração ou não de projeto de lei. Assim, o Vereador e o Prefeito Municipal têm a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

5.1 – DO VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA.

O Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020 dispõe sobre a regulamentação do art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de outubro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquetuba/SP. De acordo com o referido projeto de lei:

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 316/2020

“Dispõe sobre a regulamentação do artigo 129, inciso V, da Lei Complementar n.º 64, de 26 de dezembro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquetuba”.

DR. MAMORU NAKASHIMA, PREFEITO MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, usando das atribuições que lhes são conferidas por Lei, e nos termos do Processo Administrativo n.º 11.854/2020, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL DECRETA E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º – O Adicional de Nível Universitário, instituído pelo Artigo 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, será devido em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos pelo servidor público de cargo efetivo, comprovados por meio de curso de graduação de nível superior.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

§ 1º – O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso de graduação de nível superior constituir requisito ou estiver no mesmo nível de escolaridade para ingresso no cargo.

§ 2º – Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação.

§ 3º – O adicional de que trata este artigo não se incorporará para nenhum efeito e sobre ele não incidirá vantagem de qualquer natureza, exceto o biênio e o quinquênio e os décimos já incorporados, já que servirá para o cálculo da contribuição previdenciária, na forma da lei, ressalvados os direitos dos servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, anterior a Emenda Constitucional nº 20/1998, para os quais, o Adicional integrará os proventos de aposentadoria.

§ 4º – Ao Servidor detentor de cargo de provimento efetivo, nomeado para cargo de provimento em Comissão, receberá o adicional de Nível Universitário, mas com base no vencimento de seu cargo efetivo.

§ 5º – O pagamento do adicional será devido a partir da data do despacho que lhe conceder, após regular processo administrativo que avaliará os requisitos legais para a sua concessão, respeitando-se o direito adquirido daqueles que já receberam até 31 de agosto de 2020.

Artigo 2º – O Adicional de Nível Universitário incidirá sobre os vencimentos brutos equivalentes à base de contribuição previdenciária do cargo em que o servidor estiver em exercício, da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento), em se tratando de diploma de graduação em curso superior.

Art. 3º – As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão por conta de disposições próprias do orçamento, suplementadas em caso de necessidade.

Art. 4º – Esta Lei Complementar entrará em vigor na data da sua publicação, retroagindo seus efeitos a primeiro de setembro de 2020, revogando-se o artigo 148, Parágrafo Único, da Lei Complementar Municipal nº 64, de 26 de dezembro de 2002.

De acordo com a justificativa constante no projeto normativo:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

JUSTIFICATIVA:

Tenho a honra de submeter a Vossas Excelências para a elevada apreciação do Egrégio Parlamento Municipal o incluso projeto de lei complementar que “**Dispõe sobre a regulamentação do artigo 129, inciso V, da Lei Complementar nº 64, de 26 de dezembro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquetuba**”.

A proposta decorre em razão do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade TJ/SP nº 2211942-50.2019.8.26.0000, que julgou inconstitucional o artigo 148 e seu parágrafo único, da Lei Complementar Municipal nº 64/2002.

O artigo 148 e seu parágrafo único, da LCM nº 64/2002 **apenas regulamentada** o referido Adicional de Nível Universitário, sendo que a ADI não extinguiu o instituto que se manteve incólume pelo Art. 129, inciso V da referida LCM, conforme asseverado em Parecer Jurídico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

Há de se considerar que apontamentos do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o mote da própria ADI tem pertinência com a falta de interesse público o pagamento indiscriminado e generalizado do adicional.

Então, no escopo de dá à regulamentação ora proposta os pertinentes atributos exigidos e apontados por órgãos de fiscalização externos, atribuímos a redação da regulamentação, praticamente a mesma redação dada pela Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.111, de 11 de maio de 2010, atualizada até a Lei Estadual nº 1.217, de 12 de novembro de 2013 e pela Lei Complementar Estadual nº 1.118, de 01 de junho de 2010, atualizada até a Lei Estadual nº 16.889, de 21 de novembro de 2018, respectivamente, destinada aos servidores do Poder Judiciário e do Ministério Público do Estado de São Paulo, cuja única diferença é a nomenclatura da gratificação, isto é, no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público o que é denominado no âmbito da LCM nº 64/2002 de “Adicional de Nível Universitário”, lá é chamado, respectivamente, de “Adicional de Qualificação” e de “Gratificação de Qualificação”, mantendo-se, todavia, que se dá, em “**razão dos conhecimentos adicionais adquiridos, comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito.**”, sendo que a abrangência da presente regulamentação tem pertinência apenas com o curso de graduação, não se estendendo o adicional para outras qualificações. Evidentemente, aplicou-se na

17



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

presente regulamentação um percentual diferente do praticado no Poder Judiciário e Ministério Público, o que está dentro do critério de discricionariedade que marca a independência entre os Poderes da República e a autonomia dos Municípios.

Também assevero a Vossas Excelências, que a medida não impacta a lei eleitoral e nem a Lei Complementar Federal nº 173/2020. Isto porque, do ponto de vista do ano eleitoral, a regulamentação não está promovendo readaptação de vantagens ou concedendo reajuste de qualquer natureza, senão regulamentado vantagem já existente e previamente prevista em lei. E do ponto de vista da LCF nº 173/2020, a previsão da gratificação do adicional de nível universitário remonta 26 de dezembro de 2002, quando da publicação da LCM nº 64/2002, portanto, decorre de **determinação legal anterior à calamidade** que foi decretada neste ano em curso.

São estes os motivos, Excelentíssimo Senhor Presidente, Nobres Vereadores, Nobres Vereadoras, pelos quais roga-lhes apreciação e aprovação **em caráter de urgência**.

Contando com o costumeiro empenho, cumprimento-os.

No caso sob análise, **não se constata vício (formal)** de iniciativa quanto ao **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020**, nos termos da Lei Orgânica do Município de Itaquaquecetuba/SP, que dispõe:

CAPÍTULO V DAS ATRIBUIÇÕES DO PREFEITO

Art. 43 – Ao prefeito compete, entre outras atribuições:

(...)

II – iniciar o processo legislativo, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara;

(...)

VIII – nomear, promover, exonerar, demitir, aposentar, aplicar penalidades, **conceder vantagens pecuniárias** e licenças, colocar em



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

disponibilidade servidores da Municipalidade, **de acordo com o Estatuto e com as normas constitucionais vigentes;**

(...)

TÍTULO III DO PROCESSO LEGISLATIVO COMUM

Art. 44 – o processo legislativo comum ao Executivo e ao Legislativo, compreende a elaboração de:

(...)

II – Lei Complementar;

(...)

Art. 49 – Consideram-se Leis Complementares:

(...)

VIII – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

(...)

Art. 52 – Compete privativamente ao prefeito a iniciativa de lei que disponha sobre:

I – criação e extinção de cargos do Executivo, **bem como a fixação e reajuste de seus vencimentos;**

(...)

Por vício formal de iniciativa – entende-se **“aqueles relacionados com a iniciativa do processo legislativo, ou seja, com os agentes – ‘sujeitos’ – constitucionalmente responsáveis por iniciar a proposição legislativa”**.

(DALTON SANTOS MORAIS – “Controle de Constitucionalidade” – Ed. JusPodivm – 2010 – p. 67/68).

Ensina LUÍS ROBERTO BARROSO:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa de leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). **Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria.** Assim, se um parlamentar apresentar o projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – 7ª ed. – Ed. Saraiva – 2016 – p. 49).

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que **se trata de assunto de interesse local, sendo, portanto, de competência dos Municípios segundo o art. 30, inciso I, da CF/88,** bem como por não ter sido vulnerada *cláusula pétrea* ou dispositivo constitucional algum.

Por outro lado, parece-nos salutar que a interpretação constitucional de normas desse jaez seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, pois foi essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República.

O professor Paulo Bonavides chega a afirmar que:

As prescrições do novo estatuto fundamental de 1988 a respeito da autonomia municipal configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história.

Com efeito, as mudanças havidas [...] alargaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política do País, dando-lhe um alcance e profundidade que o faz indissociável da essência do próprio sistema federativo, cujo exame, análise e interpretação já se não pode levar a cabo com indiferença à consideração da natureza e, sobretudo, da dimensão trilateral do novo modelo de federação introduzido no País por obra da Carta Constitucional de 5 de outubro de 1988.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Poder-se-ia até dizer que a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocante à mesma matéria, não podendo pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os recursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem da Constituição¹.

Essa autonomia se revela primordialmente quando o município exerce, de forma plena, sua competência legislativa em matéria de interesse da municipalidade, tal como previsto no art. 30, inciso I, da Constituição da República.

Desse modo, toda interpretação que limite ou mesmo vede a atuação legislativa do município deve ter em conta a primazia do interesse da matéria regulada, preservando, assim, a essencial autonomia desse ente político no nosso sistema federativo.

Nesse contexto, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a **Lei Complementar Estadual n.º 1.111, de 25 de maio de 2010**, disciplinou o chamado **Adicional de Qualificação – AQ** (semelhante ao adicional de nível universitário no âmbito do Município de Itaquaquetuba/SP), conforme a alteração promovida pela **Lei Estadual n.º 1.217, de 12 de novembro de 2013**, nos seguintes termos:

Artigo 37-A – É instituído o Adicional de Qualificação – AQ destinado aos servidores do Tribunal de Justiça, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos, comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de graduação ou pós-graduação, em sentido amplo ou estrito. (NR)

¹ BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 31 ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 352-353.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

§ 1º – **O adicional de que trata este artigo não será concedido quando o curso constituir requisito ou estiver no mesmo nível de escolaridade para ingresso no cargo efetivo ou em comissão.** (NR)

§ 2º – Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados somente os cursos e as instituições de ensino reconhecidos pelo Ministério da Educação, na forma da legislação. (NR)

§ 3º – Serão admitidos cursos de pós-graduação “lato sensu” somente com duração mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas. (NR)

§ 4º – O adicional de que trata este artigo não se incorporará para nenhum efeito e sobre ele não incidirá vantagem de qualquer natureza. (NR)

§ 5º – O adicional contemplará os aposentados somente se o título ou o diploma forem anteriores à data da inativação. (NR) - *Artigo 37-A acrescentado pela [Lei Complementar nº 1.217, de 12/11/2013](#), produzindo efeitos a partir de 01/12/2013.*

Artigo 37-B – O Adicional de Qualificação – AQ incidirá sobre os vencimentos brutos equivalentes à base de contribuição previdenciária do cargo em que o servidor estiver em exercício, da seguinte forma: (NR)

I – 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), em se tratando de título de Doutor; (NR)

II – 10% (dez por cento), em se tratando de título de Mestre; (NR)

III – 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento), em se tratando de certificado de Especialização; (NR)

IV – 5% (cinco por cento), em se tratando de diploma de graduação em curso superior. (NR)

§ 1º – Em nenhuma hipótese o servidor perceberá cumulativamente qualquer percentual dentre os previstos nos incisos I a IV do ‘caput’ deste artigo. (NR)

§ 2º – O Adicional de Qualificação será devido a partir do protocolo no Tribunal do diploma, certificado ou título, devidamente registrado. (NR)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

§ 3º – O servidor do Quadro de Pessoal do Tribunal de Justiça cedido a outros órgãos da Administração Pública não perceberá, durante o afastamento, o adicional de que trata este artigo, salvo na hipótese de cessão sem prejuízo de vencimentos e demais vantagens ou afastamento para exercício de mandato classista nos termos da Lei Complementar nº 343, de 6 de janeiro de 1984, mandato eletivo ou para campanha eleitoral. (NR) - Artigo 37-B acrescentado pela Lei Complementar nº 1.217, de 12/11/2013, produzindo efeitos a partir de 01/12/2013.

Cumprе destacar a exposição de motivos contida no **Projeto de Lei Complementar n.º 29/2013** encaminhado pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, à época, que deu origem a **Lei Estadual n.º 1.217, de 12 de novembro de 2013**, nos seguintes termos:

A proposta legislativa, ora submetida à Augusta Casa de Leis, objetiva aperfeiçoar o Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores do Tribunal de Justiça, de modo a reduzir o êxodo sistemático de funcionários, que, muitas vezes, preferem abraçar outras carreiras do serviço público (cerca de 8.100 desligamentos nos últimos 5 anos).

Assim, é sugerida a redução do lapso temporal para a evolução funcional, de modo a se abreviar o tempo para a elevação de grau, **bem como a criação de adicional de qualificação, a premiar aqueles servidores que procuram se desenvolver academicamente com vistas à melhora da prestação jurisdicional.**

Note-se que o adicional mencionado já é previsto na esfera do Poder Judiciário Federal, setor que vem recepcionando grande parte dos servidores que se desligam do Tribunal de Justiça do Estado (já treinados por esta Corte, diga-se). (grifo nosso)

(...)

No mesmo sentido, a **Lei Complementar Estadual n.º 1.118, de 01 de junho de 2010**, que rege os servidores públicos do Ministério Público do Estado de São Paulo, com alteração promovida pela **Lei Complementar Estadual n.º 1.302, de 21 de julho de 2017**, dispõe:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Artigo 23-A – Será devida Gratificação de Qualificação – GO aos servidores integrantes das carreiras do Ministério Público do Estado de São Paulo, em razão dos conhecimentos adicionais adquiridos, comprovados por meio de títulos, diplomas ou certificados de cursos de formação escolar mais elevada do que a exigida para o provimento de seu respectivo cargo ou função, nos termos desta Lei Complementar e em Ato do Procurador-Geral de Justiça. (NR)

§ 1º – A Gratificação de Qualificação – GO será calculada por meio da aplicação de percentuais sobre o total dos vencimentos mensais equivalentes à base de contribuição previdenciária oficial do cargo efetivo exercido pelo servidor, excluídas as vantagens de ordem pessoal não incorporadas, na seguinte conformidade: (NR)

1. 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento), quando se tratar de título de doutor; (NR)
2. 10% (dez por cento), quando se tratar de título de mestre; (NR)
3. 7,5% (sete inteiros e cinco décimos por cento), quando se tratar de certificado de especialista; (NR)
4. 5% (cinco por cento), quando se tratar de diploma ou certificado de graduação no ensino superior; (NR)
5. 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento), quando se tratar de diploma ou certificado de conclusão do ensino médio ou técnico. (NR)

§ 2º – A Gratificação de Qualificação – GO será devida somente após sua concessão, com base em requerimento do interessado a ser instruído com documento comprobatório do grau de qualificação ou do nível de escolaridade. (NR)

§ 3º – Serão considerados somente os títulos, certificados e diplomas referentes a cursos em instituições de ensino oficialmente autorizadas, credenciadas ou reconhecidas, na forma da legislação em vigor, e desde que relacionados ou afins às atribuições do cargo efetivo ou função de confiança exercido pelo servidor, devendo observar, ainda, os seguintes requisitos: (NR)

1. diplomas ou certificados de conclusão de cursos de pós-graduação com duração mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas; (NR)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

2. diplomas ou certificados de conclusão de curso superior, em nível de graduação, quando não for requisito de escolaridade para o ingresso na respectiva carreira ou cargo;

3. diplomas ou certificados de conclusão de curso do ensino médio ou técnico, quando não for requisito de escolaridade para o ingresso na respectiva carreira. (NR)

§ 4º – A Gratificação de Qualificação – GQ é devida pelo efetivo exercício no Ministério Público, não se incorporará para qualquer efeito e nem sobre ela poderá incidir outra vantagem pecuniária de qualquer natureza. (NR)

§ 5º – Os percentuais de Gratificação de Qualificação – GQ não poderão ser cumulados entre si. (NR)

(...)

Não se vislumbra a ocorrência de afronta aos princípios da Administração Pública (**art. 37, da CF/88**), ora reproduzidos pelo art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo e, no mesmo sentido o *caput* do art. 128, do texto constitucional estadual:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

(...)

Artigo 128 – As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

5.2 – DA REAÇÃO LEGISLATIVA.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Como se sabe, o efeito vinculante em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI e Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, na linha de interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, não atinge o Poder Legislativo no exercício de sua **função típica de legislar**, produzindo eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do **Poder Judiciário** e à **Administração Pública** direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (exceto, entendemos, no exercício por esses órgãos de suas funções atípicas de caráter normativo, como, para se ter um exemplo, quando o Presidente da República edita medida provisória — ato normativo).

Ao analisar a possibilidade de vinculação também para o Poder Legislativo (no caso de sua função típica), o Ministro Cezar Peluso indica, com precisão, que essa possível interpretação (diversa da literalidade constitucional) significaria o “**inconcebível fenômeno da fossilização da Constituição**”.

O Supremo Tribunal Federal possui, segundo a CF/88, a missão de dar a última palavra em termos de interpretação da Constituição. Isso não significa, contudo, que o legislador não tenha também a capacidade de interpretação do Texto Constitucional. O Poder Legislativo também é considerado um intérprete autêntico da Constituição e justamente por isso ele pode editar uma lei ou outro ato normativo tentando superar o entendimento anterior ou provocar um novo pronunciamento do Supremo Tribunal Federal ou Tribunal de Justiça a respeito de determinado tema, mesmo que a Corte já tenha decidido o assunto em sede de controle concentrado de constitucionalidade. A isso se dá o nome de “**reação legislativa**” ou “**superação legislativa**”.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

A reação legislativa é uma forma de “ativismo congressual” com o objetivo de o Poder Legislativo reverter situações de autoritarismo judicial ou de comportamento antidialógico por parte do Supremo Tribunal Federal ou Tribunal de Justiça, estando, portanto, amparado no princípio da separação de poderes.

Veja o que dizem Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, citados pelo Min. Luiz Fux em seu voto:

(...) não é salutar atribuir a um único órgão qualquer a prerrogativa de dar a última palavra sobre o sentido da Constituição. (...). É preferível adotar-se um modelo que não atribua a nenhuma instituição – nem do Judiciário, nem do Legislativo – o “direito de errar por último”, abrindo-se a permanente possibilidade de correções recíprocas no campo da hermenêutica constitucional, com base na ideia de diálogo, em lugar da visão tradicional, que concede a última palavra nessa área ao STF.

(...)

As decisões do STF em matéria constitucional são insuscetíveis de invalidação pelas instâncias políticas. Isso, porém, não impede que seja editada uma nova lei, com conteúdo similar àquela que foi declarada inconstitucional. Essa posição pode ser derivada do próprio texto constitucional, que não estendeu ao Poder Legislativo os efeitos vinculantes das decisões proferidas pelo STF no controle de constitucionalidade (art. 102, § 2º, e art. 103-A, da Constituição). Se o fato ocorrer, é muito provável que a nova lei seja também declarada inconstitucional. Mas o resultado pode ser diferente. O STF pode e deve refletir sobre os argumentos adicionais fornecidos pelo Parlamento ou debatidos pela opinião pública para dar suporte ao novo ato normativo, e não ignorá-los, tomando a nova medida legislativa como afronta à sua autoridade. Nesse ínterim, além da possibilidade de alteração de posicionamento de alguns ministros, pode haver também a mudança na composição da Corte, com reflexões no resultado do julgamento. (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional*. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 402-405)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

O Poder Legislativo e Poder Executivo (no exercício de sua função atípica), assim, poderá, inclusive, legislar em sentido diverso da decisão dada pelo Supremo Tribunal Federal ou Tribunal de Justiça, ou mesmo contrário a ela, sob pena, em sendo vedada essa atividade, de significar inegável **petrificação** da evolução social. Isso porque o valor **segurança jurídica**, materializado com a ampliação dos efeitos *erga omnes* e *vinculante*, sacrificaria o valor **justiça da decisão**, já que impediria a constante atualização das Constituições e dos textos normativos por obra do Poder Legislativo.

Dessa forma, sabe-se que o art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, foi declarado inconstitucional, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2211942-50.2019.8.26.0000**.

Conforme parecer jurídico acostado nos autos do **Procedimento Administrativo n.º 143/2020**, o Exmo. Relator do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo utilizou a “**causa de pedir aberta**” como se **pedido** fosse, incindindo, portanto, em equívoco. **Diante da problemática criada pelo acórdão emanado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, demonstrou-se cabalmente que se a decisão observasse o princípio da adstrição ou congruência, nos moldes do art. 141², do CPC/2015, o efeito repristinatório indesejado não ocorreria.**

Nesse contexto, cumpre ressaltar que houve pronunciamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na Ação Direta de

2 Art. 141. O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de lei do **Município de Morungaba/SP**:

(...)

INTERPRETAÇÃO CONFORME – Como escrita e em vigor, a norma impugnada não precisa ser excluída do sistema, ao contrário – Continua em vigor como posta, malgrado interpretada conforme a Constituição Federal – Validade do adicional de nível universitário, não podendo, entretanto ser indistintamente concedido a todos os servidores – Adicional devido aos servidores efetivos cuja investidura não ostente como pré-requisito formação de nível superior – Interpretação conforme a constituição para constar que “a incorporação do adicional a título de estímulo ao aperfeiçoamento técnico-profissional de que trata a Lei 647, de 18 de novembro de 1992, é devida apenas aos ocupantes de empregos públicos efetivos cuja investidura não dependa da formação de nível superior” (...) (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2203445-18.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 26/09/2018; Data de Registro: 27/09/2018)

Assim, o **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020** se mostra como instrumento apto de reação legislativa, no sentido de corrigir o equívoco da decisão emanada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

5.3 – DO AUMENTO DE DESPESA.

A Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, por meio da **Resolução n.º 13, de 31 de agosto de 1995**, dispôs sobre o adicional de nível universitário:

Artigo 2º – O Regime Jurídico Único de direitos, vantagens, deveres e descontos legais aplicável aos servidores públicos da Câmara Municipal, é o estatutário, **aplicando-lhes, no que couber, as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município e suas alterações**, bem como as da Lei Complementar n.º 03 de 7 de agosto de 1991 e suas alterações.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(...)

Artigo 14 – A retribuição pecuniária dos servidores abrangidos por esta Resolução compreende, além dos vencimentos na forma indicada no presente Capítulo, as vantagens pecuniárias a seguir enumeradas:

(...)

VIII – Nível Universitário, na forma prevista no art. 64 da Lei Complementar n° 3, de 7 de agosto de 1991, combinado com as disposições da Lei Complementar n° 12, de 31 de agosto de 1992 e com o artigo 99 da Lei Orgânica;

(...)

No mesmo sentido, dispõe a **Lei Complementar Municipal n.º 64/2002** sobre o regime jurídico dos Servidores Públicos – **incluindo a Câmara Municipal (art. 1º)** – do Município de Itaquaquetuba/SP, compreendendo a vantagem pecuniária de adicional de nível universitário, constante no art. 129, inciso V:

Art. 1º – Esta lei disciplina os direitos, deveres e responsabilidades a que se submetem os servidores da Prefeitura, Câmara, Autarquias, Sociedade de Economia Mista e Fundações Públicas do Município de Itaquaquetuba – SP.

(...)

Art. 129. Além do vencimento poderão ser concedidas ao funcionário as seguintes vantagens:

(...)

V – nível universitário.

O art. 148, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, antes da alteração promovida **pela Lei Complementar n.º 275/2015**, dispunha:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 148. **O adicional de nível universitário (n.u.) será devido a todo servidor público municipal que comprove ter concluído curso superior** por meio do respectivo diploma de curso superior (3º grau), devidamente registrado no Ministério da Educação.

Conforme a redação originária do **art. 148, caput, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002**, qualquer servidor público do Município de Itaquaquetuba/SP teria direito ao adicional de nível universitário, **independentemente de o requisito de ingresso inicial no cargo exigir ou não nível superior.**

Posteriormente, a **Lei Complementar Municipal n.º 275, de 15 de novembro de 2015**, alterou a redação do art. 148, *caput*, da Lei Complementar n.º 64/2002, dispondo:

Art. 148. **O adicional de nível universitário (N.U.) será devido a todo servidor público municipal cujo ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura**, e que comprove ter concluído curso superior por meio do respectivo diploma de curso superior (3º grau), devidamente registrado no Ministério da Educação. **(Redação dada pela Lei Complementar nº 275/2015)**

Parágrafo Único. O adicional de nível universitário corresponde a **50% do vencimento** do respectivo cargo ou função.

Assim, com a nova redação dada ao art. 148, *caput*, apenas será concedido o adicional de nível universitário aos servidores públicos do Município de Itaquaquetuba/SP, cujo **ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura**. Dessa forma, o art. 148, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, **restringiu a concessão do referido adicional aos servidores públicos.**

No tocante ao adicional universitário, o arts. 1º e 2º, inciso III; art. 121; e art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, somando-se ao que foi explicado acima, dispõem:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 1º – Esta lei disciplina os direitos, deveres e responsabilidades a que se submetem os servidores da Prefeitura, Câmara, Autarquias, Sociedade de Economia Mista e Fundações Públicas do Município de Itaquaquetuba – SP.

Art. 2º – Para efeitos deste Estatuto, considera-se:

(...)

III – vencimento: retribuição pecuniária básica, fixada em lei, paga mensalmente ao servidor público pelo exercício das funções e atribuições inerentes ao seu cargo.

(...)

TÍTULO IV DO VENCIMENTO E DAS VANTAGENS PECUNIÁRIAS

Capítulo I DO VENCIMENTO

(...)

Art. 121 – As vantagens pecuniárias percebidas pelos servidores não serão computadas nem acumuladas, para concessão de vantagens ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

(...)

Art. 148. O adicional de nível universitário (N.U.) será devido a todo servidor público municipal cujo ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura, e que comprove ter concluído curso superior por meio do respectivo diploma de curso superior (3º grau), devidamente registrado no Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei Complementar nº 275/2015)

Parágrafo Único. O adicional de nível universitário corresponde a **50% do vencimento** do respectivo cargo ou função.

Ora, o parágrafo único, do art. 148 era expresso, antes da declaração de inconstitucionalidade por meio de decisão judicial emanada pelo



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme a **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2211942-50.2019.8.26.0000**, ao dispor que o adicional de nível universitário correspondia a **50% do vencimento³** do respectivo cargo ou função.

Como se percebe, o adicional de nível universitário (N.U) deveria, em tese, **incidir exclusivamente apenas sobre o vencimento base, nos termos do art. 2, inciso III⁴, e art. 148, parágrafo único⁵, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, antes da declaração de inconstitucionalidade promovida erroneamente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.**

Vejamos um breve histórico da legislação municipal de Itaquaquetuba/SP que tratou sobre a vantagem pecuniária, ora denominado de Gratificação/Adicional de Nível Universitário:

Lei n.º 701, de 25 de abril de 1979

Art. 2º Ficam criadas as seguintes vantagens pecuniárias devidas aos funcionários efetivos:

I – ADICIONAL

(...)

b) nível universitário

(...)

3 Lei Complementar Municipal n.º 64/2002: Art. 2º – Para efeitos deste Estatuto, **considera-se: (...) III – vencimento: retribuição pecuniária básica, fixada em lei, paga mensalmente ao servidor público pelo exercício das funções e atribuições inerentes ao seu cargo.**

4 Lei Complementar Municipal n.º 64/2002: Art. 2º – Para efeitos deste Estatuto, **considera-se: (...) III – vencimento: retribuição pecuniária básica, fixada em lei, paga mensalmente ao servidor público pelo exercício das funções e atribuições inerentes ao seu cargo.**

5 Lei Complementar Municipal n.º 64/2002: Art. 148 (...) Parágrafo Único. O adicional de nível universitário corresponde a **50% do vencimento** do respectivo cargo ou função.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

§ 2º O nível universitário corresponde a 50% do nível do cargo, sendo devido ao funcionário que possua formação superior, devidamente comprovada através de diploma registrado no Ministério de Educação e Cultura, até a presente data.

Lei n.º 707, de 22 de novembro de 1979

Art. 37 Aos ocupantes nomeados ou designados em cargo de Diretor de Departamento ou Procurador, de nível Universitário, poderá o Chefe do Executivo autorizar o pagamento a título de gratificação, de importância de até **50% do padrão.**

Lei n.º 784, de 10 de fevereiro de 1983

Art. 14 Os Secretários Municipais farão jús a **gratificação de até 50% correspondente ao Padrão do cargo,** desde que colocado em regime de dedicação plena, bem como a gratificação de nível universitário, isso se o titular preencher essa condição.

Art. 15 O atual cargo de Chefe de Gabinete, classificado no padrão K, fica reclassificado no Padrão L, constante da escala de vencimentos, fazendo jús ainda a gratificação de nível universitário desde que o titular preencha essa condição.

Lei n.º 797, de 26 de maio de 1983

Art. 7º A gratificação de nível universitário somente será atribuída ao funcionário ou servidor para cujo exercício do cargo ou função exija o título de formação universitária.

Lei n.º 844, de 20 de junho de 1984

Art. 3º A gratificação de nível universitário instituída pela Lei nº 797, de 26 de Maio de 1983, passa a ser extensivo aos Secretários Municipais e Diretores de Departamento que possuam título de conclusão de curso nível universitário.

Lei n.º 877, de 05 de dezembro de 1984

Art. 3º É mantida a gratificação de nível universitário instituídas pela Lei nº 797, de 26 de Maio de 1983, extensiva aos Secretários Municipais e Diretores de Departamento que possuem título de conclusão de curso universitário.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Lei n.º 1.195, de 15 de março de 1990

Art. 20 Ao titular de diploma de médico que for nomeado para cargo de Diretor de Departamento ou Diretor de Departamento ou Diretor de Divisão na Secretaria Municipal de Higiene, Saúde e meio Ambiente, além do vencimento de seu cargo, será atribuído gratificação de até 80% (oitenta por cento) do valor do vencimento de médico, fixada pelo Prefeito.

Parágrafo Único. Ao titular de outro diploma de nível Universitário que for nomeado para Diretor de Departamento ou Diretor de Divisão na Secretaria de Higiene, Saúde e meio Ambiente, poderá ser atribuída gratificação de até 50% do cargo efetivo correspondente à sua habilitação, fixada pelo Prefeito.

Lei Complementar n.º 3, de 07 de agosto de 1991

Art. 64 Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei serão deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

(...)

VI – nível universitário; (Vide Lei nº 1318/1992 e Lei Complementar nº 12/1992)

Lei n.º 1.318, de 18 de março de 1992

Art. 2º **O adicional de Nível Universitário** a que alude o inciso VI, do art. 64, da Lei Complementar nº 03, de 07 de Agosto de 1991, **correspondente à 50% (cinquenta por cento) dos vencimentos** do funcionário, fica incorporado aos respectivos vencimentos do funcionário e provento dos inativos, para todos os efeitos legais.

Lei Complementar n.º 12, de 31 de agosto de 1992

Art. 2º O adicional de nível universitário corresponderá a 50% (cinquenta por cento) da referência do cargo e será concedido mediante requerimento.

Seguindo o mesmo entendimento sobre a conceituação do termo “**vencimento**”, a Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, por meio da



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Resolução n.º 13, de 31 de agosto de 1995, dispôs sobre a aplicação do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais aos Servidores desta edilidade:

Artigo 2º – O Regime Jurídico Único de direitos, vantagens, deveres e descontos legais aplicável aos servidores públicos da Câmara Municipal, é o estatutário, **aplicando-lhes, no que couber, as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município e suas alterações**, bem como as da Lei Complementar n.º 03 de 7 de agosto de 1991 e suas alterações.

Artigo 3º – Para os efeitos desta Resolução adotam-se os seguintes conceitos:

(...)

IV – vencimento – a retribuição pecuniária básica fixada em lei, paga mensalmente ao servidor, pelo exercício do cargo, correspondente a sua referência;

(...)

Nesse contexto, apesar de o **Projeto de Lei de Complementar n.º 316/2020** não acarretar aumento de despesa para a Prefeitura Municipal, conforme justificativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP haverá um aumento exponencial caso seja aplicada a base de cálculo constante no referido projeto normativo, tendo em vista que o termo **vencimento (vencimento base)** difere de **vencimentos/remuneração**:

“5.4.3 **Vencimentos – Vencimentos (no plural é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias**, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público. Assim, o **vencimento (no singular) corresponde ao padrão do cargo público fixado em lei**, e os **vencimentos são representados pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público** da Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carta Magna, como se depreende do art. 39, § 1º, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV”. (Direito



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Administrativo Brasileiro – Hely Lopes Meirelles – 42. ed. 2016, p. 595/596)

No mesmo sentido:

Enquanto “vencimento” designa a retribuição em espécie pelo exercício do cargo ou função pública, com valor fixado em lei (padrão, referência), “vencimentos” ou “remuneração” era “o conjunto formado pelo vencimento (referência) do cargo ou função mais outras importâncias percebidas, denominadas vantagens pecuniárias”, ou “soma do vencimento e das vantagens pecuniárias” – que constituem acréscimos conceituados como adicionais e gratificações. (MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Remuneração dos agentes públicos. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 84).

Em âmbito federal, a **Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, disciplina o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais:

Título III
Dos Direitos e Vantagens

Capítulo I
Do Vencimento e da Remuneração

Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

A Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP utiliza como base de cálculo do adicional de nível universitário **o vencimento do cargo**, nos termos da **Lei Complementar Municipal n.º 64/2002**:

Art. 2º Para efeitos deste Estatuto, considera-se:

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

III – vencimento: retribuição pecuniária básica, fixada em lei, paga mensalmente ao servidor público pelo exercício das funções e atribuições inerentes ao seu cargo.

(...)

Art. 148 O adicional de nível universitário (N.U.) será devido a todo servidor público municipal cujo ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura, e que comprove ter concluído curso superior por meio do respectivo diploma de curso superior (3º grau), devidamente registrado no Ministério da Educação. (Redação dada pela Lei Complementar nº 275/2015)

Parágrafo Único. O adicional de nível universitário corresponde a **50% do vencimento** do respectivo cargo ou função.

Dessa forma, haverá aumento de despesa considerável no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP caso seja aplicada a base de cálculo prevista no **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020**, conforme estimativa apresentada pelo Departamento de Contabilidade e Finanças desta Edilidade:



Câmara Municipal de Itaquaquetuba
Estado de São Paulo

IMPACTO FINANCEIRO - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 316 DE 2020

K

folha 01/01

ATUAL	2020				2021												TOTAL	
	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO		
VENCIMENTOS	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	108.917,87	1.742.685,95
INSS 31%	33.764,54	33.764,54	33.764,54	33.764,54	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	37.032,08	579.443,08
13º SALÁRIO					108.917,87													217.835,74
INSS 31%					33.764,54													68.618,26
1/3 FÉRIAS					36.305,96													72.611,91
TOTAL	142.682,41	142.682,41	142.682,41	321.670,78	145.949,95	326.027,50	2.681.194,94											

PLC Nº 316/20	2020				2021												TOTAL	
	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO	SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO		
VENCIMENTOS	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	126.350,16	2.021.602,57
INSS 31%	39.168,55	39.168,55	39.168,55	39.168,55	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	42.959,05	672.182,86
13º SALÁRIO					126.350,16													252.700,32
INSS 31%					39.168,55													78.337,10
1/3 FÉRIAS					42.116,72													84.233,44
TOTAL	165.518,71	165.518,71	165.518,71	373.154,14	169.309,22	376.944,65	3.109.056,29											

DIFERENÇA - MENSAL	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2021	
	22.836,30	22.836,30	22.836,30	51.483,36	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	23.359,27	50.917,15	427.861,35

DIFERENÇA - 2020	119.992,26
------------------	------------

DIFERENÇA - 2021	307.869,10
------------------	------------

DIFERENÇA - 2020 e 2021	427.861,35
-------------------------	------------

Vale de destacar que, após a edição da **Lei Complementar n.º 173/2020**, vários questionamentos foram efetuados. Dessa forma, os órgãos jurídicos vêm se manifestando sobre vários temas ligado à legislação federal. De

38



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

acordo com Parecer Referencial SEI-GDF n.º 08/2020 – PGDF/PGCONS, nos autos do Processo n.º 00020-00019916/2020-11, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal:

3. Gratificações, adicionais, indenizações e outras vantagens pecuniárias previstas em lei anterior à Lei Complementar n.º 173/2020 – e contanto que não se amoldem à proibição do inciso IX do mesmo artigo 8º – podem ser concedidas quando respectivos fatos geradores sucederem já sob o domínio da vigência dessa Lei Complementar, e desde que, uma vez verificada a incidência da previsão normativa, o direito adquirido desponte, não havendo margem de discricionariedade da Administração para decidir, em juízo de conveniência e oportunidade, acerca do deferimento ou não do benefício pecuniário (v.g., adicionais de insalubridade e periculosidade). 4. Nas hipóteses do item anterior, estão proibidos os aumentos dos valores dos benefícios por legislação superveniente.

No âmbito do Ministério da Economia, elaborou-se a Nota Técnica SEI n.º 20581/2020/ME, aduzindo:

5. Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração), são excepcionalizadas duas situações:

a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou

b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

6. As duas exceções acima são também previstas no Inciso VI (criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório).

7. Nesse sentido, entende-se, em relação ao item “a”, que a determinação para concessão de direitos e vantagens referidas nos incisos I e VI do art. 8º por meio de mandados de segurança concedidos nesse período ficarão suspensos até 31 de dezembro de 2021, sendo implementados a partir de 1º de janeiro de 2022.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal.

Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico funcionais, acadêmicos e organizacionais. **Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite.**

Como se sabe, o adicional de nível universitário já existia e era concedido antes da Lei Complementar n.º 173/2020, conforme o art. 129, inciso V, e art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002.

Todavia, como o art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002 foi declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o referido adicional de nível universitário ficou sem regulamentação. Nesse sentido, o **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020** está apenas regulamentando vantagem pecuniária que já existe e é concedida nos mesmos moldes de outros órgãos da esfera estadual, como o Tribunal de Justiça e Ministério Público do Estado de São Paulo.

Ocorre que tal regulamentação, reitera-se, apesar de não ocasionar aumento de despesa na Prefeitura Municipal, afetará sobremaneira a Câmara Municipal, tendo em vista que a base de cálculo do **Projeto de Lei Complementar**



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

n.º 316/2020 difere da antiga redação do art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, apesar de utilizar como parâmetro a legislação do Ministério Público e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Diante dessa problemática, a Procuradoria Jurídica **RECOMENDA** 4 (quatro) alternativas: **I** – a manutenção do projeto de lei em sua redação atual, mesmo na hipótese de aumento de despesa no âmbito da Câmara Municipal, visto que o adicional de nível universitário já existia (art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002) antes da edição da **Lei Complementar n.º 173/2020**, ou seja, o **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020** está apenas regulamentando uma estipêndio pecuniário que já existe; **II** – a manutenção do projeto de lei em sua redação atual, acrescentando-se disposição no sentido de que a Câmara Municipal regulamentará a matéria de acordo com suas peculiaridades; **III** – a edição de emenda ao projeto normativo, conforme o art. 87⁶, do Regimento Interno da Câmara Municipal (**Resolução n.º 02, de 26 de fevereiro de 1992**) no sentido de que as disposições referentes ao adicional de nível universitário não se aplicam a Câmara Municipal, competindo a esta, por iniciativa própria, regulamentar a forma de pagamento do estipêndio pecuniário; ou **IV** – a elaboração, pela Mesa de Diretora, de **Projeto de Lei Complementar** para regulamentar o art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, disciplinando a forma de concessão do adicional de nível universitário no âmbito da Edilidade.

No tocante a alternativa “**IV**”, há autorização expressa da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP, *verbis*:

6 Art. 87 – A Emenda é a proposição destinada a alterar outra já apresentada, suprimindo, substituindo, acrescentando ou modificando, no todo ou em parte, artigo, parágrafo ou inciso da matéria original, sem influir em seu objeto.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 44 – o processo legislativo comum ao Executivo e ao Legislativo, compreende a elaboração de:

(...)

II – Lei Complementar;

(...)

Art. 49 – Consideram-se Leis Complementares:

(...)

VIII – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

Art. 50 – A iniciativa das Leis Complementar es competirá exclusivamente ao prefeito, **exceto as previstas nos incisos VI, VII e VIII** do artigo 49, desta Lei, **cuja iniciativa será concorrente.**

Nesse contexto, não há impedimento para que a Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP proceda a iniciativa de elaboração de projeto de lei para disciplinar temas afetos ao seu âmbito de atuação e peculiaridades do serviço administrativo *interna corporis*.

A Constituição do Estado de São Paulo aduz:

Artigo 20 – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

III – dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

5.4 – DA FONTE DE CUSTEIO.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Disciplina a Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 25 – Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

No mesmo sentido, disciplina a Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP:

Art. 56 – Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

Em que pese já ter o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgado inconstitucional norma nessas condições (**ADI n.º 2210584-21.2017.8.26.0000 v.u. j. de 18.04.18**), prevalece o atual entendimento do Órgão Especial.

Desse modo:

“Ressalte-se, entretanto, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado”.

“Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, **a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade**, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”. (ADI n.º 2174008-29.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

“No que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP, trará indevido acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, com a instituição de equipes e programas para aplicação da norma e aquisição e manutenção de equipamentos voltados à medição dos níveis sonoros apontados pela regra como infracionais, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício”.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

“Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs n.º 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)”. (ADI n.º 2141095-91.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA).

“Em relação à fonte de custeio, a norma impugnada, não malfez regra contida nos artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Em consonância com o entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), este Órgão Especial vem confirmando a tese de que a previsão genérica, ou mesmo a ausência de indicação de fonte de custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma”. (ADI n.º 2182824-97.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

O posicionamento advém do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais n.º 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, 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. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** **8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime,**



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).

Assim, as leis que criem despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Nesses termos, à luz desses entendimentos, não há que se falar em inconstitucionalidade pela ausência de fonte de custeio.

6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Jurídica **OPINA** pela constitucionalidade do **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020**, de autoria do nobre Chefe do Poder Executivo, Exmo. Sr. **MAMORU NAKASHIMA**, que dispõe sobre a regulamentação do art. 129, inciso V, da Lei Complementar n.º 64, de 26 de outubro de 2002 – Estatuto dos Servidores Públicos de Itaquaquecetuba; e **RECOMENDA 4** (quatro) alternativas, diante da possibilidade de aumento de despesa no âmbito da Câmara Municipal: **I** – a manutenção do projeto de lei em sua redação atual, mesmo na hipótese de aumento de despesa no âmbito da Câmara Municipal, visto que o adicional de nível universitário já existia (art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002) antes da edição da **Lei Complementar n.º 173/2020**, ou seja, o **Projeto de Lei Complementar n.º 316/2020** está apenas re-



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

gulamentando uma estipêndio pecuniário que já existe; **II** – a manutenção do projeto de lei em sua redação atual, acrescentando-se disposição no sentido de que a Câmara Municipal regulamentará a matéria de acordo com suas peculiaridades; **III** – a edição de emenda ao projeto normativo, conforme o art. 87⁷, do Regimento Interno da Câmara Municipal (**Resolução n.º 02, de 26 de fevereiro de 1992**) no sentido de que as disposições referentes ao adicional de nível universitário não se aplicam a Câmara Municipal, competindo a esta, por iniciativa própria, regulamentar a forma de pagamento do estipêndio pecuniário; ou **IV** – a elaboração, pela Mesa de Diretora, de **Projeto de Lei Complementar** para regulamentar o art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, disciplinando a forma de concessão do adicional de nível universitário no âmbito da Edilidade.

É o parecer, lavrado em **46 (quarenta e seis) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 07 de novembro de 2020.

Yuri Ramon de Araújo
Procurador Jurídico

7 Art. 87 – A Emenda é a proposição destinada a alterar outra já apresentada, suprimindo, substituindo, acrescentando ou modificando, no todo ou em parte, artigo, parágrafo ou inciso da matéria original, sem influir em seu objeto.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/6D00-2ADA-9ABA-9880> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 6D00-2ADA-9ABA-9880



Hash do Documento

42C9140D37530CDFE07A1A7EBAB96379AB014390FD9ABDFEAB8222B71F1FDDBF

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 07/11/2020 é(são) :

Yuri Ramon de Araújo - 008.011.464-45 em 07/11/2020 18:22

UTC-03:00

Nome no certificado: Yuri Ramon De Araujo

Tipo: Certificado Digital

