



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## PROCURADORIA JURÍDICA

**Autos do Procedimento Legislativo n.º: 1625/2020**

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

**Assunto:** Projeto de Resolução n.º 06/2020 que estabelece parâmetros para concessão do adicional do nível universitário na forma do art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, e disciplinado pela Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, e dá outras providências.

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE RESOLUÇÃO. FIXA CRITÉRIOS PARA CONCESSÃO DO ADICIONAL DE NÍVEL UNIVERSITÁRIO.**

### **1. DO RELATÓRIO.**

Trata-se de determinação da Presidência da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Jurídica elabore parecer acerca da propositura do **Projeto de Resolução n.º 06/2020**, de autoria da Mesa Diretora, que estabelece parâmetros para concessão do adicional do nível universitário na forma do art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, e disciplinado pela Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## 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.**

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**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

**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.

Ainda, a União editou o **Decreto n.º 10.292, de 25 de março de 2020**, alterando o **Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020**, que regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Dessa forma, o Presidente da República, reconheceu que a Advocacia Pública fornece atividade essencial durante o período de enfrentamento do coronavírus (COVID-19).

**Segundo a norma, são essenciais as “atividades de representação judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos”:**

Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020

**Objeto**

**Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.**

**Âmbito de aplicação**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**Art. 2º Este Decreto aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno**, federal, estadual, distrital e **municipal**, e aos entes privados e às pessoas naturais.

## **Serviços públicos e atividades essenciais**

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

**§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:**

(...)

**XXXVIII – atividades de representação judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos;**  
(Incluído pelo Decreto nº 10.292, de 2020)

### **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 normativo, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares 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 legística municipal, quando da elaboração de projeto normativo.

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

## **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 Itaquaquetuba

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 Itaquaquetuba

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 Itaquaquetuba

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 exequível?**

**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 Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar a elaboração ou não de projeto normativo. Assim, o Vereador tem a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

## 5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O **Projeto de Resolução n.º 06/2020** estabelece parâmetros para concessão do adicional do nível universitário na forma do art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, e disciplinado pela Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, e dá outras providências:

### **PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 06/ 2020**

“Estabelece parâmetros para concessão do adicional do nível universitário na forma do artigo 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, e disciplinado pela Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, e dá outras providências.”

### **A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA RESOLVE:**

**Art. 1º** – Para os efeitos desta Resolução, consideram-se os seguintes conceitos:

I – vencimento: retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público, de acordo com a referência estabelecida em lei;

II – vencimentos: retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público composto pelo vencimento base acrescido das demais vantagens pessoais estabelecidas em lei; e



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

III – remuneração: vencimentos do cargo público, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, estabelecidas na norma, a que o servidor público faz jus.

**Art. 2º** – O adicional de nível universitário instituído pelo art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal nº 64, de 26 de dezembro de 2002, e regulamentado pela Lei Complementar Municipal nº 316, de 02 de dezembro de 2020, incidirá sobre o vencimento, nos termos do art. 1º, inciso I desta Resolução.

**Art. 3º** – O adicional de nível universitário não será concedido para aqueles que exercem os cargos ou funções de Chefia.

**Art. 4º** – A incidência do adicional de nível universitário sobre o vencimento, nos termos do art. 2º, desta Resolução, vigorará até o dia 31 de dezembro de 2021, ou até cessação dos efeitos da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Parágrafo único. O adicional de nível universitário será concedido nos moldes do art. 2º, da Lei Complementar Municipal nº 316, de 2020 a partir de 1º de janeiro de 2022.

**Art. 5º** – As despesas para execução da presente Resolução correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

**Art. 6º** – Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

O projeto normativo apresentou a seguinte exposição de motivos:

## JUSTIFICATIVAS

O presente Projeto de Resolução busca regulamentar a concessão do adicional de nível universitário no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, buscando-se a adequação ao entendimento exposto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e, recentemente, do julgamento emanado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2211942-50.2019.8.26.0000.

Além disso, o presente projeto normativo pretende parametrizar e utilizar como comparativo a legislação estadual de regência do Ministério Público do Estado de São Paulo e do Tribunal de Justiça.

A título de exemplo, no âmbito do próprio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Lei Complementar Estadual n.º 1.111, de 25 de maio de



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

2010, disciplinou o chamado Adicional de Qualificação – AQ (semelhante ao adicional de nível universitário regulamentado no âmbito do Município de Itaquaquecetuba/SP). No mesmo sentido, a Lei Complementar Estadual n.º 1.118, de 01 de junho de 2010 e a Resolução n.º 1.097/2018-PGJ, de 09 de agosto de 2018, dispõem sobre a concessão da Gratificação de Qualificação – GQ no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Assim, houve extensa pesquisa das decisões emanadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sobre a eventual irregularidade na forma de concessão do Adicional de Qualificação – AQ, no âmbito do Tribunal de Justiça, e Gratificação de Qualificação – GQ, na esfera do Ministério Público, todavia, não se observou nenhum apontamento de irregularidade das vantagens concedidas aos servidores do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, motivo pelo qual o presente projeto de resolução está parametrizando a forma de concessão do adicional de nível universitário com os órgãos estaduais.

Apesar de o art. 1º, § 4º, da Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, admitir a concessão do adicional de nível universitário para os servidores detentores de cargo de provimento efetivo, nomeado para cargo de provimento em Comissão, com o recebimento do adicional de nível universitário, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já julgou irregular tal hipótese no âmbito desta Edilidade, motivo pelo qual se optou pela não concessão da vantagem pecuniária aos exercentes de cargos ou funções de Chefias.

Por fim, o adicional de nível universitário incidirá, temporariamente, sobre o vencimento, conforme a base de cálculo era prevista no art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002. O motivo de não aplicar a integralidade do art. 2º, da Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, que regulamenta o art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 2002, ocorre pela vedação contida na Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020, tendo em vista que ocasionará aumento de despesa se a base de cálculo a ser utilizada for os vencimentos, conforme conceito explanado no art. 1º, inciso II, desta Resolução.

De acordo com a Constituição Federal de 1988:

## **Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:**

(...)



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## III – elaborar seu regimento interno;

(...)

## Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

## XII – elaborar seu regimento interno.

No mesmo sentido, aduz a Constituição do Estado de São Paulo:

## Artigo 20 – Compete, exclusivamente, à Assembleia Legislativa:

(...)

## II – elaborar seu Regimento Interno.

A Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP dispõe:

## Art. 9º – Compete privativamente à Câmara Municipal:

(...)

## II – elaborar o Regime Interno;

(...)

## Art. 65 – O processo legislativo das proposições de iniciativa exclusiva do Legislativo será previsto no Regimento Interno da Câmara.

Nesse contexto, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Itaquaquetuba (Resolução n.º 02, de 26 de fevereiro de 1992):

## Art. 71 – A Resolução é a proposição destinada a regular assuntos internos da Câmara, de sua exclusiva competência.

## Art. 72 – Constitui matéria de projeto de Resolução:

(...)

## V – elaboração e reforma do Regimento Interno;



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(...)

**X – fixação dos vencimentos dos servidores da Câmara, bem como das vantagens pecuniárias;**

(...)

Art. 113 – O regime jurídico dos servidores da Câmara Municipal será o estatutário, previsto na Lei Complementar n° 64, de 26 de dezembro de 2002. (Redação dada pela Resolução n° 07/2008)

A Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP, de 03 de abril de 1990, dispõe sobre o adicional de nível universitário:

Art. 99 – As vantagens pecuniárias correspondentes ao **adicional** por tempo de serviço, sexta parte e **nível universitário**, serão incorporadas aos vencimentos, para todos os efeitos.

Da mesma forma, 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° 03 de 7 de agosto de 1991 e suas alterações.

(...)

**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;**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

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 Itaquaquecetuba/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 Itaquaquecetuba – 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:

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, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, qualquer servidor público do Município de Itaquaquecetuba/SP teria direito ao adicional de nível universitário, **independentemente de o requisito de ingresso inicial no cargo exigir ou não nível superior.**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Posteriormente, a **Lei Complementar Municipal n.º 275, de 15 de novembro de 2015**, alterou a redação do art. 148, 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, apenas seria 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**.

Sabe-se que o art. 37, inciso I, da Constituição Federal de 1998, com redação dada pela **Emenda Constitucional n.º 19/1998**, estabelece atualmente que “os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei”.

Os servidores públicos são organizados em quadros funcionais. O quadro funcional é o conjunto de **cargos, empregos e funções públicas** de um mesmo ente federado, de seus órgãos internos ou de uma pessoa jurídica da Administração Indireta.

O cargo público representa para a estrutura dos entes públicos e seus órgãos o que a célula representa para os seres vivos e seus órgãos. Se a célula é a



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

unidade estrutural e funcional comum a todos os seres vivos, correspondendo à menor porção independente de matéria viva, **o cargo é o menor centro de competência estrutural e funcional dos entes públicos. É que os entes públicos possuem existência abstrata e somente conseguem atuar no mundo jurídico por intermédio dos seres humanos que titularizam os cargos públicos e exercem as respectivas competências.**

Nesse contexto, a título de exemplo, o Estatuto dos Servidores Civis da União (Lei n.º 8.112/1990), no âmbito federal, define cargo público como “o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor” (art. 3º). **Em termos mais práticos, o cargo é um local na estrutura organizacional a ser preenchido por um servidor público.**

Ainda, de acordo com a Lei Complementar Municipal n.º 64/2002:

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

I – **servidor público**: pessoa legalmente investida em cargo público de provimento efetivo **ou em comissão**;

II – cargo público: conjunto de atribuições e responsabilidades representado por um lugar, instituído nos quadros do funcionalismo, criado por lei com denominação própria e atribuições específicas.

**Os cargos públicos, em regra, somente podem ser criados, transformados ou extintos por lei.** Em outras palavras, cabe ao Poder Legislativo, com a sanção do chefe do Poder Executivo, dispor sobre a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas.

**No âmbito do Poder Legislativo**, dispõe Ricardo Alexandre e João de Deus (Direito Administrativo Esquematizado – 2015, p. 225):



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

No caso de cargos do Poder Legislativo, **a criação não depende propriamente de lei, mas de uma norma que, apesar de possuir a mesma hierarquia de uma lei, não depende de deliberação executiva (sanção ou veto do chefe do Executivo)**. Tais normas, em regra, denominam-se “Resoluções”, configurando verdadeiras “leis sem sanção”.

É também a norma criadora do cargo que define a denominação, as atribuições e a remuneração correspondentes.

Questão de grande relevância é a iniciativa da lei que cria, extingue ou transforma cargos. No caso dos cargos do Executivo, a iniciativa é privativa do chefe desse Poder (CF, art. 61, § 1.º, II, “a”). Já em relação aos cargos da estrutura do Poder Judiciário, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público a lei em questão será de iniciativa dos respectivos Tribunais ou Procuradores-Gerais (para o Ministério Público). **Quanto ao Legislativo, como foi dito anteriormente, os cargos serão criados, extintos ou transformados por atos normativos internos desse Poder (Resoluções), cuja iniciativa é da respectiva Mesa Diretora.** (grifei)

No tocante às garantias e características especiais que lhe são inerentes, os cargos podem ser classificados em: a) vitalícios; b) efetivos; e c) comissionados.

Os cargos vitalícios e os efetivos oferecem garantia de permanência aos seus ocupantes. Em regra, a nomeação para cargos efetivos e vitalícios depende de prévia aprovação em concurso público. Em caráter de exceção, a nomeação para alguns cargos vitalícios não exige concurso público, a exemplo dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

**Por sua vez, os cargos em comissão (ou comissionados) são ocupados de maneira transitória, em razão da confiança depositada no seu titular pela autoridade nomeante. A nomeação para cargo em comissão não depende de aprovação em concurso público e a exoneração do seu ocupante**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**pode ser feita a qualquer tempo, a critério da autoridade nomeante (*ad nutum*), sem necessidade de motivação ou processo administrativo.**

De acordo com o art. 37, inciso V, da CF/88, os cargos comissionados se destinam apenas às **atribuições de direção, chefia e assessoramento**. Com efeito, a lei que criar cargo comissionado de natureza meramente técnica e operacional, que dispense a relação de confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, será considerada inconstitucional por violar o art. 37, inciso V, da CF/88, e também por afrontar a regra do concurso público, que é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, conforme já decidiu o STF (ADI 3.706, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15.10.2007, Plenário, *DJ* 05.10.2007; e ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 10.06.2010, Plenário, *DJE* 15.02.2011).

**Do mesmo modo, o STF também já decidiu que deve haver uma relação de proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e de cargos em comissão, sob pena de violação ao disposto no art. 37, II e V, da CF e ao princípio da moralidade** (RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 22.05.2007, 1.<sup>a</sup> Turma, *DJ* 29.06.2007; e ADI 4.125, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 10.06.2010, Plenário, *DJE* 15.02.2011).

**Os cargos comissionados podem ser ocupados tanto por pessoas que já possuem um vínculo funcional com a Administração** como por pessoas estranhas ao quadro de pessoal da Administração. No entanto, em razão de previsão constitucional, a lei deverá estabelecer as condições e os percentuais mínimos de cargos comissionados a serem ocupados por servidores de carreira (art. 37, inciso V, da CF/88).



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Ademais, **existem funções de chefia**, direção e assessoramento para as quais o legislador não cria o cargo respectivo, já que serão exercidas **exclusivamente** por ocupantes de cargos efetivos, conforme disposto no art. 37, inciso V, da CF/88.

**A propósito, “as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”** (art. 37, inciso V, da CF/88).

Em suma, o cargo público é aquele ocupado por servidor público, **enquanto que função** é um conjunto de atribuições destinadas aos agentes públicos, abrangendo à **função temporária** e a **função de confiança**.

Nesse contexto, o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itaquaquetuba/SP, ao conceituar “servidor público”, **inclui, também, o cargo público em comissão (Direção, Chefia e Assessoramento)**.

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

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:**

I – **servidor público**: pessoa legalmente investida em cargo público de provimento efetivo **ou em comissão**.

(...)



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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 *caput* do art. 148 era expresso, quando afirmava que **o adicional de nível universitário será devido a todo servidor público municipal**, cujo ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura. Conforme visto anteriormente, no conceito de servidor público municipal, **enquadra-se, também, o cargo em comissão (Chefia)**, de acordo com o art. 2º, inciso I, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002.

Além disso, **o parágrafo único, do art. 148**, dispunha que o adicional de nível universitário correspondia 50% do vencimento do respectivo **cargo ou função (Chefia)**.

Todavia, nos autos da prestação de contas da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP, constante no processo sob n.º TC-448/026/13, relativas ao exercício de 2013, **foi apontada irregularidade na concessão de adicional de nível universitário aos cargos, cujo requisito de ingresso inicial no cargo já exigisse nível superior:**

## **D.4.1 – QUADRO DE PESSOAL**

Excesso de servidores comissionados; cargos em comissão cujas atribuições não se tipificam como direção, chefia e assessoramento em afronta ao art. 37, inciso V, da Constituição Federal; **concessão de gratificação de nível superior, correspondente a 50% dos vencimentos do cargo, a servidores cujos cargos exigem tal condição.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

**Quanto à concessão de gratificação de nível superior, propôs determinação ao Legislativo para que discipline e cesse a concessão do referido benefício.**

(...)

**No que tange à concessão de gratificação de nível superior, encaminhou cópia da Lei nº 275, de 13/11/2015 (fls. 269/270), que cessou a concessão da referida gratificação aos cargos cujo nível universitário fosse requisito de investidura.**

(...)

Quanto à concessão de gratificação de nível superior, igualmente concluiu que as providências adotadas pelos interessados, embora extemporâneas, se mostraram condizentes às recomendações traçadas nos julgamentos das contas de 2011 e 2012 da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP.

(...)

Por oportuno, destaco os termos do item “B” do Comunicado SDG nº 32/2015, publicado no DOE de 16/09/2015, recomendando aos jurisdicionados observância de aspectos relevantes na elaboração de instrumentos legais, dentre os quais, no caso dos cargos em comissão, a orientação de que devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria, exclusivos de nível universitário, **reservando-se aos cargos de Chefia, a formação técnico-profissional apropriada.**

(...)

Quanto à concessão de gratificação de nível superior, não se justifica conceder gratificação por aquilo que é necessário ao exercício da função, quando, para a investidura ao cargo, exigia-se nível superior. No entanto, visando regularizar a matéria, a Câmara editou a Lei nº 275, de 13/11/2015 (fls. 269/270), que cessou a concessão da referida gratificação aos cargos de nível universitário fosse requisito de investidura.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Assim, entendo que a providência adotada poderá ser verificada pela próxima fiscalização, mas sem prejuízo de recomendar à Câmara que estabeleça critérios objetivos e impessoais para o pagamento de gratificações, atentando para o fato de que tais gratificações, atentando para o fato de que **tais gratificações não podem ser atribuídas à ocupantes de cargo em comissão, uma vez que já exercem função de chefia e/ou assessoramento**, sob pena de contrariar a norma de regência.

O apontamento constante no relatório do TCE/SP, **mostrou-se contraditório**, visto que os elementos que compõem a sua estrutura geraram entendimento duvidoso.

**Num primeiro momento, o TCE/SP confunde os termos Adicional de Nível Universitário e Gratificação.** Como se sabe, as vantagens pecuniárias são acréscimos permanentes ou efêmeros ao vencimento dos servidores públicos, compreendendo adicionais e gratificações.

Enquanto o adicional significa recompensa ao tempo de serviço (*ex facto temporis*) ou retribuição pelo desempenho de atribuições especiais ou condições inerentes ao cargo (*ex facto officii*), a gratificação constitui recompensa pelo desempenho de serviços comuns em condições anormais ou adversas (condições diferenciadas do desempenho da atividade – *propter laborem*) ou retribuição em face de condições pessoais ou situações onerosas do servidor (*propter personam*).

A partir de uma distinção mais aprofundada:

A gratificação é uma vantagem relacionada a circunstâncias subjetivas do servidor, **enquanto o adicional se vincula a circunstâncias objetivas. (...) dois servidores que desempenhem um mesmo cargo farão jus a adicionais idênticos.** Já as gratificações serão a eles concedidas em vista das características individuais de cada um. No entanto, é evidente que tais gratificações se sujeitam ao princípio da isonomia, de modo a que dois servidores que apresentem idênticas circunstâncias objetivas farão



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

jus a benefícios iguais (Marçal Justen Filho. *Curso de Direito Administrativo*, São Paulo: Saraiva, 2008, 3ª ed., p. 761).

Conforme posicionamento doutrinário supramencionado, **o adicional de nível universitário** – e não gratificação – previsto no art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002, **tinha requisitos objetivos**, quais sejam:

- a) será devido a todo servidor público municipal;
- b) cujo ingresso inicial no cargo não seja requisito para a investidura;
- c) que comprove ter concluído curso superior por meio do respectivo diploma de curso superior (3º grau), devidamente registrado no Ministério da Educação; e
- d) a porcentagem será fixada em 50% do vencimento do respectivo cargo ou função.

Assim, os adicionais são compensatórios dos encargos decorrentes de funções especiais apartadas da atividade administrativa ordinária e as gratificações dos riscos ou ônus de serviços comuns realizados em condições extraordinárias. Com efeito, **“se o adicional de função (*ex facto officii*) tem em mira a retribuição de uma função especial exercida em condições comuns, a gratificação de serviço (*propter laborem*) colima a retribuição do serviço comum prestado em condições especiais”** (Wallace Paiva Martins Junior. *Remuneração dos agentes públicos*, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 85).

No segundo momento, o TCE/SP aduz:

Por oportuno, destaco os termos do item “B” do Comunicado SDG n.º 32/2015, publicado no DOE de 16/09/2015, recomendando aos jurisdicionados observância de aspectos relevantes na elaboração de instrumentos legais, dentre os quais, no caso dos cargos em comissão, a orientação de que devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

e Assessoria, exclusivos de nível universitário, **reservando-se aos cargos de Chefia, a formação técnico-profissional apropriada.**

Ora, afirma-se no próprio apontamento do TCE/SP: “no caso dos cargos em comissão, **a orientação de que devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos em comissão de Direção e Assessoria, exclusivos de nível universitário, reservando-se aos cargos de Chefia, a formação técnico-profissional apropriada**”. Logo, o TCE/SP dispôs a orientação de que os cargos/funções em Comissão (**Direção e Assessoramento**), **seriam preenchidos exclusivamente por aqueles que possuam nível universitário.** Tal recomendação foi acatada pela Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, **visto que edilidade deixou de conceder o adicional de nível universitário para as funções de Direção e Assessoramento, pois o ingresso nestas funções exige que o interessado possua nível superior.**

**Em resumo,** o TCE/SP orientou a Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, no sentido de que os cargos em comissão (**Direção e Assessoramento**), seriam preenchidos exclusivamente por aqueles que possuam nível universitário – o que de fato ocorreu, **e por consequência a concessão de adicional de nível universitário foi suspensa.**

Saliente-se que, até o presente momento, para o provimento da função de Chefia se exige apenas ensino médio. **Sendo devido, portanto, o adicional de nível superior para as funções de Chefia (nível médio), exceto Direção e Assessoramento.**

De modo a tentar regularizar os apontamentos efetuados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Itaquaquecetuba/SP por meio de portaria, cessou a concessão do adicional universitário para os servidores ocupantes de cargo em comissão (Chefia).

Disponha a **Portaria n.º 275/2017**:

**A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA/SP**, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei, especialmente as previstas no inciso VI, do artigo 18 do Regimento Interno e de acordo com o Processo Administrativo n.º 104/17, **RESOLVE**:

**I – REVOGAR** a partir desta data as gratificações concedidas aos servidores ocupantes de cargo em comissão, inclusive o adicional de nível universitário previsto no artigo 148, da Lei Complementar n.º 64/2002, cessando os pagamentos a este título.

**De acordo com relatório elaborado pelo TCE/SP referente ao exercício de 2017, da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP, sob n.º TC 6261.989.16-4:**

**Verificamos, também, que o Presidente da Câmara revogou, através da Portaria n.º 275 de 10 de agosto de 2017 (Doc. 39 – Portaria 275), as gratificações concedidas aos ocupantes de cargo em comissão, inclusive o adicional de nível universitário. Ocorre que esse adicional foi cessado também dos servidores efetivos ocupantes de chefia, contrariando o disposto no artigo 148 da Lei Complementar n.º 64/2002 (Doc. 37 – Estatuto dos Servidores).**

(...)

– Gratificações:

- a) Pagamentos indevidos de Gratificação de Nível Universitário a servidores comissionados, em afronta ao artigo 148 da Lei Complementar Municipal n.º 64/2002. Desembolso no valor total de R\$ 320.656,47;
- b) Incorporação da Gratificação de Nível Universitário para os cargos comissionados de Coordenador de Assessoria Parlamentar;



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**c) Revogação, por meio de Portaria, da Gratificação de Nível Universitário para servidores efetivos, em afronta ao artigo 148 da Lei Complementar Municipal nº 64/2002.**

O Ministério Público de Contas/SP, por meio de seu Procurador de Contas, **opinou pela irregularidade da Portaria n.º 275/2017**, que revogou a concessão do adicional de nível universitário aos exercentes da Função de Chefia:

vii. D.3.1. Quadro de Pessoal – (...) 3.1 – Cargos em comissão cujas atribuições não se tipificam como direção, chefia e assessoramento. – Gratificações: a) Pagamentos indevidos de Gratificação de Nível Universitário a servidores comissionados, em afronta ao art. 148 da Lei Complementar Municipal nº 64/2002. Desembolso no valor total de R\$ 320.656,47; b) Incorporação da Gratificação de Nível Universitário para os cargos comissionados de Coordenador de Assessoria da Presidência e Coordenador de Assessoria Parlamentar; **c) Revogação, por meio de Portaria, da Gratificação de Nível Universitário para servidores efetivos, em afronta ao artigo 148 da Lei Complementar Municipal nº 64/2002.**

Conforme visto acima, a revogação, por meio de Portaria, do adicional universitário para servidores efetivos, **incluindo a função de Chefia**, mostrou-se incompatível com o ordenamento jurídico, ou seja, foi inadequado a utilização de tal **ato ordinatório**, visto que a instrumentalização do ato revogatório a ser utilizado deveria ser **ato normativo**.

No âmbito da Edilidade, foi instaurado **Processo Administrativo n.º 23/2019**, para dirimir dúvidas sobre o impedimento ou não de concessão do estipêndio pecuniário aos servidores exercentes da função de Chefia (nível médio).

A Procuradoria Jurídica desta Casa de Leis elaborou parecer com robusta fundamentação no sentido de ser permitido a concessão do adicional de nível universitário para os Chefes, tendo em vista o requisito de escolaridade exigir apenas o nível médio.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Diante disso, a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP editou a **Portaria n.º 094, de 02 de maio de 2019**, revogando inciso I da Portaria n.º 275, de 10 de agosto de 2017, que cessou o pagamento de adicional de nível universitário previsto no art. 148, da Lei Complementar n.º 64/2002, autorizando pagamento do referido adicional aos ocupantes do cargo de Chefia, provimento em comissão, destinado a servidores efetivos e cujo requisito para ingresso é o ensino médio.

Após, as contas da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP foram julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-006261.989.16-4). Nesse sentido, esta Corte de Contas decidiu pela regularidade da **Portaria n.º 275, de 10 de agosto de 2017**, que cessou o pagamento de adicional de nível universitário (N.U.) aos cargos de Chefe (nível médio), mesmo com o posicionamento contrário do Ministério Público de Contas.

Dessa forma, o Presidente desta Edilidade editou a **Portaria n.º 210, de 02 de outubro de 2019**, revogando a **Portaria n.º 094/2019**, cessando, portanto o pagamento de adicional de nível universitário (N.U.) para os cargos de Chefia, no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.

Nesse contexto, a Mesa Diretora da Câmara Municipal apresentou a **Ação Direta de Inconstitucionalidade sob n.º 2211942-50.2019.8.26.0000**. A ação constitucional foi proposta em face do art. 148, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, do Município de Itaquaquetuba/SP, **no tocante aos ocupantes de cargo em comissão e/ou funções de confiança, quando das atribuições de Direção, Chefia ou Assessoramento**.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

A intenção da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, no uso de suas atribuições e de acordo com a legitimidade que lhe garante a Constituição do Estado de São Paulo, conforme o art. 90, inciso II, **foi a de sanar e corrigir falhas apontadas constantemente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.**

Da Ação Direta de Inconstitucionalidade poderiam advir 2 (dois) resultados: **I – caso fosse julgada procedente**, respaldaria o entendimento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, corrigindo e sanando a legislação atualmente em vigor; e **II – caso fosse julgada improcedente**, em virtude do efeito ambivalente, o dispositivo normativo impugnado seria tido por constitucional, sendo devido, portanto, o adicional de nível universitário (N.U.) aos ocupantes de cargo em comissão e/ou funções de confiança, quando das atribuições de Chefia.

Ato contínuo, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nos seguintes termos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 64, de 26/12/2002, do Município de Itaquaquetuba – Dispositivo que cria o chamado ‘adicional universitário’ a ser pago a todo servidor ocupante de cargo que não exija aquela escolaridade como requisito de ingresso – ADICIONAL – Possibilidade de instituição de adicionais atrelado à qualificação do servidor, desde que dentro de um sistema estruturado de evolução da carreira – Vantagens pecuniárias a servidores que deve ter por base o interesse público, a exigência do serviço e a correlação com o cargo exercido e colocado em concurso – Pagamento indistinto que vulnera os princípios da eficiência, moralidade e da exigência de concurso público – Absoluta incompatibilidade do sistema de remuneração por adicional com o exercício de funções gratificadas ou cargos comissionados, cujo provimento não parte de critério meritórios, mas de conveniência política e de confiança do nomeante – MODULAÇÃO – Aplicação de efeitos ‘*ex tunc*’, porém com observação quanto à não repetição de valores recebidos de boa-fé – Ação julgada procedente, com observação. (TJSP; Direta de

35



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Inconstitucionalidade 2211942-50.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo – N/A; Data do Julgamento: 27/05/2020; Data de Registro: 29/05/2020)

Como intuito de preservar a segurança jurídica e de sanar algumas impropriedades contidas no dispositivo normativo declarado inconstitucional, o Chefe do Poder Executivo iniciou o processo legislativo, que culminou na **Lei Complementar Municipal n.º 316, de 2 de dezembro de 2020.**

A **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 a referida lei complementar:

## **LEI COMPLEMENTAR Nº 316/2020**

“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”.

Art. 1º – O Adicional de Nível Universitário, instituído pelo Artigo 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal nº 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.

§ 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,



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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.

Ora, **o parágrafo único, do art. 148** era expresso, antes da declaração de inconstitucionalidade por meio de decisão judicial emanada pelo 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 vencimento<sup>1</sup> do respectivo cargo ou função.

1 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.**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

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

Seguindo o mesmo entendimento sobre a conceituação do termo “**vencimento**”, a Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP, por meio da **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 a **Lei de Complementar Municipal 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 Itaquaquetuba/SP haverá um aumento exponencial caso seja

2 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

aplicada a base de cálculo constante na referida norma, 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 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.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

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

Dessa forma, haverá aumento de despesa considerável no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP caso seja aplicada a base de cálculo prevista na **Lei Complementar Municipal n.º 316/2020**.

Assim, tendo em vista que a **Lei Complementar n.º 173, de 27 de maio de 2020**, efetua diversas restrições aos entes públicos, o presente **Projeto de Resolução n.º 06/2020** se mostra como instrumento normativo adequado para conceituar e restringir a forma de utilização da base de cálculo na forma em que foi proposta.

Todavia, o art. 3º, do **Projeto de Resolução n.º 06/2020** não se coaduna com o princípio do paralelismo das formas.

O princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito e vincula toda a atuação do Poder Público, seja ela administrativa, legislativa ou jurisdicional. **Num sistema democrático, constitui-se numa das principais garantias protetivas dos direitos individuais, na medida em que a lei é elaborada pelo povo por meio de seus representantes e seu conteúdo acaba por limitar toda a atuação estatal.**

No âmbito do direito administrativo, o principal mandamento decorrente do princípio da legalidade é o de que a atividade administrativa seja exercida debaixo e com estrita consonância com a lei. **Em outros termos, a administração somente pode agir quando autorizada por lei, dentro dos limites que a lei estabelecer e seguindo o procedimento que a lei exigir.**

A doutrina costuma desdobrar o conteúdo da legalidade em duas dimensões fundamentais ou subprincípios. São eles: Princípio da supremacia da lei



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(ou da primazia da lei ou da legalidade em sentido negativo) e o Princípio da reserva legal (ou da legalidade em sentido positivo).

O princípio da supremacia da lei, ou legalidade em sentido negativo, representa uma limitação à atuação da Administração, na medida em que ela não pode contrariar o disposto na lei. **Trata-se de uma consequência natural da posição de superioridade que a lei ocupa no ordenamento jurídico em relação ao ato administrativo.**

Todavia, não é suficiente que o ato administrativo apenas não contrarie a lei (não pode ser *contra legem*), tampouco ele pode ir além da lei (*praeter legem*), **só pode ser praticado segundo a lei** (*secundum legem*). Por isso, o princípio da reserva legal (ou da **legalidade em sentido positivo**) condiciona a validade do ato administrativo à prévia autorização legal.

Nesse ponto, vale a pena recordarmos a célebre lição do saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo Brasileiro – 2010, p. 89), segundo a qual “na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. **Enquanto no âmbito particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza**”.

O ensinamento permite inferir que o princípio da legalidade se aplica de maneira distinta aos particulares e à Administração.

No caso dos particulares, aplica-se o disposto no art. 5.º, II, da CF/1988, segundo o qual: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Com efeito, para os particulares vige o princípio da autonomia da vontade, sendo estes livres para praticar todo e qualquer comportamento que a lei não vedar, ou seja, o comportamento que não está legalmente proibido está automaticamente facultado.



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Diferentemente, o princípio da legalidade vincula de maneira positiva a Administração, estando o agente público, no exercício de sua função, subordinado aos exatos termos da lei, somente podendo praticar os atos que lhe sejam legalmente autorizados.

Em suma, em decorrência do princípio da legalidade, **a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.** De acordo com Ricardo Alexandre e João de Deus (Direito Administrativo Esquematizado – 2015, p. 143), são consequências práticas do princípio da legalidade, por exemplo:

a) Não pode ser exigido exame psicotécnico em concurso público sem que tal fato esteja expressamente previsto em lei (STF, 1.<sup>a</sup> Turma, AI 677718 AgR/DF);

b) Não pode ser imposto limite de idade em concurso público sem que tal exigência esteja prevista em lei (STF, 1.<sup>a</sup> Turma, RE 425760 AgR/DF);

c) Não pode um servidor ser exonerado de ofício (sem prévio processo disciplinar) por abandono de cargo, já que mesmo nesse caso a lei obriga a realização de processo disciplinar, em que seja assegurado ao servidor o direito ao contraditório e a ampla defesa;

**d) Não pode um decreto (que é ato hierarquicamente inferior à lei) conceder direitos e impor obrigações a terceiros etc.** (grifei)

Inclusive, há o seguinte entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, na **Arguição de Inconstitucionalidade sob n.º 2009.017.00014:**

Arguição de inconstitucionalidade do Decreto nº 3.143/97 do Município de Barra Mansa que dispõe sobre cálculo dos direitos e vantagens pecuniárias dos servidores públicos municipais. **Decreto que modifica a incidência do cálculo previsto no Estatuto do Funcionário Público Municipal – Lei nº 1.718/83. Impossibilidade de decreto revogar lei.**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**Inconstitucionalidade que se reconhece.** Arguição de Inconstitucionalidade nº 2009.017.00014, Órgão Especial, Rel. Des. Motta Moraes, data do julgamento 15/06/2011.

Por outro lado, a legalidade, além de subordinar os atos administrativos vinculados (aqueles em que a lei estabelece que, diante de determinadas situações, a Administração não tem escolha e deve agir de determinada maneira), condiciona os atos administrativos discricionários (aqueles em que a lei confere à autoridade pública certa margem de liberdade, autorizando-a avaliar a conveniência e oportunidade da prática do ato). Mesmo nesses casos, a atuação administrativa, embora discricionária, não é totalmente livre, já que sob alguns aspectos (competência, forma e finalidade) a lei impõe limitações. **Daí por que podemos afirmar que a discricionariedade implica liberdade de agir dentro dos limites impostos pela lei.**

A Lei n.º 9.784/1999 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), no art. 2º, parágrafo único, inciso I, prevê que **a atuação administrativa deverá se dar em conformidade com a lei e o Direito. O referido dispositivo legal contempla a noção de princípio da juridicidade, segundo o qual a conduta administrativa está subordinada não só a uma lei ordinária ou complementar, mas também deve respeitar o chamado “bloco de legalidade” (Constituição Federal, Constituições Estaduais, tratados e convenções, decretos legislativos, princípios gerais de direito, Preâmbulo da Constituição etc).**

Com efeito, **o controle de legalidade se daria quando o ato administrativo fosse contrastado com uma lei ordinária ou uma lei**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

complementar, enquanto o controle de legitimidade se daria quando o ato administrativo fosse contrastado com um princípio do ordenamento jurídico.

**Dessa lição é possível inferir que a legalidade (em sentido estrito, como sinônimo de lei ordinária ou complementar) não é o único parâmetro a conformar a atuação administrativa, sendo certo que eventual comportamento administrativo que viole o bloco de legalidade também deverá resultar na invalidação dos atos praticados.**

Dessa forma, faz-se necessária a diferenciação entre **Ato Normativo** e **Ato Ordinatório**.

Os **atos normativos** (também chamados de atos gerais) são aqueles cujo fim imediato é detalhar os procedimentos e comportamentos conducentes à fiel execução da lei. **As regras veiculadas por tais atos são gerais (não possuem destinatários específicos e determinados) e abstratas (versam sobre hipóteses, e não sobre casos concretos).**

Nesse sentido, aduz Ricardo Alexandre e João de Deus (Direito Administrativo Esquemático – 2015, p. 373 a 375), **quanto à forma jurídica adotada, os atos normativos são os seguintes:**

a) **Decreto** – em sentido estrito, é ato administrativo de competência exclusiva dos chefes do Poder Executivo destinando-se a regulamentar situação geral ou individual, abstratamente prevista na legislação; em sentido amplo, o vocábulo engloba também o decreto legislativo, que é de competência privativa das Casas Legislativas.

(...) Assim, de acordo com seu conteúdo, os decretos podem ser classificados em decreto geral e individual.

O decreto geral tem caráter normativo e veicula regras gerais e abstratas, facilitando ou detalhando a correta aplicação da Lei, a exemplo do decreto que institui o “Regulamento do Imposto de Renda”.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

O decreto individual, por sua vez, também chamado de decreto específico, trata da situação específica de pessoas ou grupos determinados e a sua publicação já produz efeitos concretos, tal como ocorre com o decreto que declara a utilidade pública de determinado bem para fim de desapropriação. (...)

Quando o decreto possui caráter geral, pode ser classificado como regulamentar ou autônomo.

O decreto regulamentar, também chamado de decreto de execução, é aquele que introduz um regulamento, ou seja, detalha como deverá ser fielmente executada a lei, não podendo seu conteúdo e o seu alcance ir além daqueles da lei que regulamenta. Dessa forma, a lei instituidora do imposto de renda estabelece os elementos necessários à definição no mundo concreto do exato alcance da obrigação tributária, como o momento em que o imposto se torna devido (fato gerador), os devedores (contribuintes e responsáveis) e os valores a serem pagos (alíquotas e bases de cálculo). No entanto, para o fiel cumprimento dessa lei, é necessário o detalhamento de vários aspectos mais miúdos, por exemplo, a definição do documento de arrecadação a ser utilizado, da maneira como será identificado o tributo que está sendo pago, dos locais de pagamento etc. Não seria imaginável que a lei descesse a todas essas minúcias. É nesse contexto que aparece a utilidade dos decretos regulamentares que, sem inovar quanto ao conteúdo da obrigação legalmente prevista, estabelecem regras que permitem seu cumprimento.

O decreto autônomo, por sua vez, é aquele que dispõe sobre matéria não regulada em lei, criando direito novo. As únicas hipóteses de decreto autônomo, atualmente admitidas no direito brasileiro, são as previstas no art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal (incluída pela Emenda Constitucional 32/2001), que estabelece a competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

(...)

b) **Regulamento** – é o ato geral e abstrato que determina providências necessárias ao fiel cumprimento da lei, não podendo seu conteúdo e alcance ser contrários ou ir além do que consta da lei regulamentada. Nesse sentido, os conceitos de decreto regulamentar e regulamento se aproximam, de forma a ser bastante sutil a diferença entre eles. Quando



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

falamos em regulamento, estamos nos referindo ao conteúdo (detalham a lei) e ao objetivo (visam a possibilitar o fiel cumprimento da lei); já a menção ao decreto se refere ao veículo formal de introdução daquele conteúdo. É por isso que falamos em “decreto regulamentar”, pois, conforme explicitado no item anterior, a forma “decreto” também pode ser adotada para introduzir providências individuais ou normas autônomas. A rigor, portanto, regulamento não é uma forma jurídica, mas sim o conteúdo que pode ser veiculado por meio de algumas formas (a principal é o decreto, mas são admitidas outras, conforme será visto imediatamente a seguir).

c) **Instrução normativa (ou regulamentar)** – segundo a definição tradicional, é o ato administrativo expedido pelos Ministros de Estado que serve para detalhar a execução das leis, decretos e regulamentos. Na prática brasileira, contudo, tem sido comum que outros órgãos emitam essa espécie de ato para o mesmo fim, como ocorre, por exemplo, com as Instruções Normativas expedidas pelo Secretário da Receita Federal do Brasil.

d) **Regimento** – ato administrativo normativo destinado a disciplinar o funcionamento dos órgãos da Administração, atingindo unicamente as pessoas responsáveis pela execução do serviço, sem obrigar aos particulares em geral.

e) **Resolução** – em sentido estrito é o ato administrativo expedido por autoridades, como os auxiliares diretos do Poder Executivo (Ministros, Secretários de Estado, Secretários Municipais) ou por órgãos colegiados como os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público, visando a estabelecer normas gerais ou adotar providências individuais no âmbito da competência exclusiva dessas autoridades e órgãos. Não editam resoluções os chefes de Executivo, pois eles têm no Decreto seu ato formal típico, conforme já estudado. **Em sentido amplo, a expressão “resolução” compreende também as resoluções editadas pelas casas legislativas, configurando atos que integram o processo legislativo brasileiro (CF, art. 59, VII), tendo força de lei, não podendo ser equiparadas, ao menos no que concerne ao aspecto formal, a atos administrativos.**

f) **Deliberação** – são atos de órgãos colegiados, representando a vontade majoritária dos seus membros, colhida mediante voto. Apesar de decorrer de uma soma de vontades individuais, o ato colegiado é simples, pois a manifestação unilateral de vontade é tecnicamente imputada ao órgão, e não aos seus integrantes. Não obstante essa definição, muitas vezes a lei



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

utiliza a palavra deliberação para se referir a uma decisão a ser tomada por autoridade administrativa. Como exemplo, tem-se o art. 43, VI, da Lei 8.666/1993, que prevê a “deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação”.

Por outro lado, os **atos administrativos ordinatórios** são aqueles que disciplinam o funcionamento da administração e a conduta funcional de seus agentes, prestando-se também à investidura de servidores e à transmissão de determinações superiores. **Esses atos são expedidos em decorrência do exercício do poder hierárquico.** Por isso, em regra, criam direitos e obrigações apenas para os agentes públicos, não alcançando os particulares que dependam dos serviços desses agentes. Assim, de acordo com Ricardo Alexandre e João de Deus (Direito Administrativo Esquematizado – 2015, p. 375/376), os principais atos administrativos ordinatórios são:

- a) **Instrução** – ordem escrita e geral sobre o modo e a forma de execução de determinado serviço, expedida pelo superior hierárquico com o objetivo de orientar os subordinados;
- b) **Circular** – ordem escrita e uniforme dirigida a determinados servidores incumbidos de certo serviço. Diferem das instruções porque, embora possuam o mesmo objetivo, são atos de menor generalidade;
- c) **Aviso** – ato emitido pelos Ministros de Estado sobre assuntos pertinentes aos seus ministérios, servindo também para dar notícia ou conhecimento de assuntos referentes à atividade administrativa;
- d) Portaria – ato administrativo interno por meio do qual os chefes de órgãos ou repartições expedem determinações gerais ou especiais a seus subordinados, servindo também para designar servidores para funções e cargos;**
- e) **Ordens de serviço** – determinação dirigida aos responsáveis pela realização de obras e serviços públicos autorizando o seu início ou contendo especificações técnicas de como deve ser realizado;



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

- f) **Provimentos** – ato administrativo interno expedido pelas Corregedorias ou pelos Tribunais com o objetivo de uniformizar ou regularizar a prestação dos serviços;
- g) **Ofícios** – comunicação escrita emitida por autoridades, possuindo caráter oficial;
- h) **Despachos** – decisões de autoridades que exercem funções administrativas, proferidas em processos e requerimentos sujeitos à sua apreciação.

Como se sabe, **uma lei complementar não pode ser revogada ou substituída por lei ordinária**, salvo se aquela for matéria, cujo conteúdo possa ser normatizado por esta. Porém, conforme explanado acima, **apenas lei complementar poderia restringir a concessão de adicional universitário, nos moldes requeridos pelo TCE/SP, visto que o adicional universitário está previsto na Lei Complementar Municipal n.º 64/2002.**

No presente caso, **deveria incidir, em tese, o princípio do paralelismo das formas**, de acordo com Ricardo Alexandre (Direito Tributário Esquemático – 2016, p. 105):

**Existe um princípio em direito denominado paralelismo das formas. Tal princípio impõe que se um instituto jurídico foi criado por meio de uma regra jurídica de determinada hierarquia, para promover sua alteração ou extinção é necessária a edição de um ato de hierarquia igual ou superior.**

Existem 2 (duas) grandes diferenças entre a lei complementar e a ordinária, uma do ponto de vista material e outra do ponto de vista formal.

Sob o **aspecto material**, as hipóteses de regulamentação da Constituição por meio de **lei complementar** estão **taxativamente** previstas no texto Maior, no caso do Município de Itaquaquetuba/SP, em sua Lei Orgânica. Sempre que o constituinte originário (ou até mesmo o derivado reformador,



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

conforme previsto, por exemplo, nos arts. 146-A e 202, assim como poderia ter sido trazido pelo derivado revisor) quiser que determinada matéria seja regulamentada por lei complementar, expressamente, assim o requererá.

Em relação às leis ordinárias, **o campo material por elas ocupado é residual**, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo (art. 49 — matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional) e resoluções (arts. 51 e 52 — matérias de competência privativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

No tocante ao **aspecto formal**, a grande diferença entre lei complementar e lei ordinária está no **quorum de aprovação** do respectivo projeto de lei. Enquanto a lei complementar é aprovada pelo *quorum* de maioria absoluta, as leis ordinárias o serão pelo *quorum* de maioria simples ou relativa, conforme a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, **inexiste hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, na medida em que ambas encontram o seu fundamento de validade na Constituição**. Admitir que há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária seria o mesmo que entender que uma Lei Municipal é hierarquicamente inferior a uma Lei Federal. **Têm-se, na verdade, âmbitos diferenciados de atuação, atribuições diversas, de acordo com as regras definidas na Constituição**. Nesse contexto, a Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP, dispõe:

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

I – Emenda à Lei Orgânica;

**II – Lei Complementar;**

**III – Lei Ordinária.**



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

(...)

## **Art. 49 – Consideram-se Leis Complementares:**

I – Plano Diretor de Desenvolvimento integrado;

II – Código de Obras;

III – Código Tributário;

IV – Código de Saúde;

V – Código de Educação;

VI – Criação e extinção de Distritos e Subdistritos;

VII – Lei das Licitações;

## **VIII – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;**

IX – Estrutura Administrativa do Município;

X – Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI – Quadro Geral de Cargos.

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

Art. 51 – A iniciativa das Leis Ordinárias competirá ao prefeito, aos vereadores e a comunidade.

Não se desconhece o teor da decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal, constante no informativo jurisprudencial n.º 962:

**A Constituição Estadual não pode ampliar as hipóteses de reserva de lei complementar, ou seja, não pode criar outras hipóteses em que é exigida lei complementar, além daquelas que já são previstas na Constituição Federal.** STF. Plenário. ADI 5003/SC, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 5/12/2019 (Info 962).



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

A Procuradoria Jurídica **RECOMENDA** que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP não efetue a restrição de concessão do adicional de nível universitário para as funções de Chefia, mas que apenas estabeleça critérios e utilize como parâmetro a **Resolução n.º 1.097/2018-PGJ, de 09 de agosto de 2018**, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, a concessão da Gratificação de Qualificação – GQ, prevista no art. 23-A da Lei Complementar Estadual n.º 1.118, de 1º de junho de 2010, acrescido pelo art. 10 da Lei Complementar Estadual n.º 1.302, de 21 de julho de 2017.

## 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 Resolução n.º 06/2020**, que estabelece parâmetros para concessão do adicional do nível universitário na forma do art. 129, inciso V, da Lei Complementar Municipal n.º 64, de 26 de dezembro de 2002, e disciplinado pela Lei Complementar Municipal n.º 316, de 02 de dezembro de 2020, e dá outras providências.

No tocante ao art. 3º, do Projeto de Resolução n.º 06/2020, a Procuradoria Jurídica **RECOMENDA** que a Mesa Diretora da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP não efetue a restrição de concessão do adicional de nível universitário para as funções de Chefia, mas que apenas estabeleça critérios e utilize



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

como parâmetro a **Resolução n.º 1.097/2018-PGJ, de 09 de agosto de 2018 (documento anexo)**, que regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, a concessão da Gratificação de Qualificação – GQ, prevista no art. 23-A da Lei Complementar Estadual n.º 1.118, de 1º de junho de 2010, acrescido pelo art. 10 da Lei Complementar Estadual n.º 1.302, de 21 de julho de 2017.

É o parecer, lavrado em **52 (cinquenta e duas) 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, 14 de dezembro de 2020.

**Yuri Ramon de Araújo**  
**Procurador Jurídico**

## 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/BEC5-2645-FCE1-6ED2> 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: BEC5-2645-FCE1-6ED2



### Hash do Documento

CF73271EE7391D5E26CEE5228CB0E910B698BC72C4B94A48E2230AA4F798CC5E

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 14/12/2020 é(são) :

Yuri Ramon de Araújo - 008.011.464-45 em 14/12/2020 17:07

UTC-03:00

**Nome no certificado:** Yuri Ramon De Araujo

**Tipo:** Certificado Digital



**PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
RESOLUÇÃO Nº 1.097/2018-PGJ, DE 09 DE AGOSTO DE 2018.  
(PROTOCOLADO Nº 42.989/18)**

*\*Nova denominação dada ao ATO NORMATIVO pelos arts. 1º e 4º da Resolução nº 1.177/2019-PGJ/CGMP/CSMP/CPJ, de 11/11/2019*

*De acordo com a retificação publicada no D.O.E. de 16/08/2018 p.73.*

**Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, a concessão da Gratificação de Qualificação - GQ, prevista no art. 23-A da Lei Complementar Estadual nº 1.118, de 1º de junho de 2010, acrescido pelo art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 1.302, de 21 de julho de 2017.**

O **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, no uso de suas atribuições legais e

**CONSIDERANDO** o disposto no "caput" do art. 23-A da Lei Complementar nº 1.118, de 1º de junho de 2010, acrescido pelo art. 10 da Lei Complementar nº 1.302, de 21 de julho de 2017;

**CONSIDERANDO**, ainda, a necessidade de implementar e regulamentar, no âmbito deste Ministério Público do Estado de São Paulo, critérios e procedimentos uniformes para a regular concessão do benefício da Gratificação de Qualificação – GQ aos servidores pertencentes ao seu Quadro de Pessoal; e

**CONSIDERANDO**, por derradeiro, a devida presteza que a edição da presente Resolução requer sem, no entanto, olvidar das questões de restrição de ordem financeiro-orçamentária envolvidas na implantação da referida vantagem pecuniária,

**RESOLVE:**

**Art. 1º** - A Gratificação de Qualificação – GQ será concedida aos servidores integrantes das carreiras do Quadro de Pessoal 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 do art. 23-A da Lei Complementar nº 1.118, de 1º de junho de 2010, acrescido pelo art. 10 da Lei Complementar nº 1.302, de 21 de julho de 2017 e das disposições constantes da presente Resolução.

**Art. 2º** - A Diretoria-Geral do Ministério Público será o órgão responsável pelas providências necessárias à implementação da Gratificação de Qualificação – GQ, ficando por esta

Resolução delegada ao seu titular a competência para deferir ou indeferir a concessão da mencionada vantagem pecuniária.

**§ 1º** – As decisões do Diretor-Geral do Ministério Público acerca da concessão da GQ deverão ser norteadas por parecer oferecido por Comissão Multidisciplinar especialmente designada para tanto, presidida por membro da Instituição integrante da Assessoria de Gabinete e integrada por servidores lotados no Centro de Recursos Humanos desta Instituição.

**§ 2º** - Do indeferimento da concessão da GQ caberá interposição de recurso por parte do requerente, a ser protocolizado no prazo máximo de 10 (dez) dias, contados desde a data da publicação da decisão no Diário Oficial.

**Art. 3º** - A Gratificação de Qualificação – GQ será devida somente após sua concessão, com base em requerimento do servidor interessado, obrigatoriamente instruído com cópia reprográfica do documento comprobatório do respectivo grau de qualificação ou nível de escolaridade, sendo considerados somente os títulos, certificados ou diplomas referentes a cursos ministrados por instituições de ensino oficialmente autorizadas, credenciadas ou reconhecidas, na forma da legislação em vigor.

**§ 1º** - Somente serão aceitos requerimentos protocolizados a partir da data da publicação desta Resolução, ficando prejudicados todos os pedidos anteriormente formulados com o mesmo objeto.

**§ 2º** - Para fins de comprovação de nível de escolaridade, não serão válidos certificados de colação de grau, históricos escolares ou declarações de conclusão de curso, nem tampouco os certificados de conclusão de cursos de extensão universitária.

**§ 3º** - Na concessão da GQ, os cursos de pós-graduação "lato sensu" designados como MBA (Master Business Administration) equiparam-se aos cursos de especialização, desde que possuam duração mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas.

**Art. 4º** - Conforme disposição constante do art. 23-A, § 3º, da Lei Complementar nº 1.118/2010, na concessão da Gratificação de Qualificação – GQ deverão ser observadas as correlações e afinidades entre as áreas de interesse institucional, em termos de formação escolar/acadêmica, e as atribuições das diversas especialidades dos cargos efetivos, funções-atividades, cargos em comissão e funções de confiança que compõem o Quadro de Pessoal deste Órgão.

**§ 1º** - Para os fins previstos na presente Resolução, as áreas de interesse institucional são aquelas consideradas como necessárias ao cumprimento da missão institucional, quais sejam:

- I. processamento de feitos, análise, pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência, elaboração de pareceres, estudo e pesquisa do sistema judiciário brasileiro e execução de mandados nos vários ramos do Direito;
- II. administração/gestão pública, auditoria e controle interno, licitações e contratos, material e patrimônio;
- III. orçamento, finanças e contabilidade;
- IV. tecnologia da informação e comunicação;
- V. documentação e divulgação;
- VI. gestão estratégica de pessoas, de processos e de projetos;
- VII. engenharia e arquitetura;
- VIII. saúde e segurança;
- IX. transporte; e
- X. língua portuguesa e redação/revisão de textos.

**§ 2º** - Serão considerados válidos para percepção da GQ, independentemente das atribuições desempenhas e da unidade de lotação do servidor, os cursos vinculados às seguintes áreas de interesse institucional:

- I. Direito;
- II. Administração;
- III. Gestão de pessoas e processos; e
- IV. Tecnologia da Informação e Comunicação.

§ 3º - Para os servidores detentores de cargo ou função cuja exigência de provimento seja a conclusão nível de escolaridade fundamental, a regular apresentação de documento comprobatório de formação no Ensino Médio/Técnico será considerado para efeito de concessão da GQ, seja qual for sua lotação ou o rol de atribuições exercidas.

§ 4º - Os demais cursos, relacionados às áreas de interesse institucional não mencionadas no § 2º deste artigo, serão objeto de análise por parte da Comissão Multidisciplinar, com base na tabela de afinidades constante do Anexo I<sup>1</sup> da presente Resolução.

§ 5º - Nos casos em que o cargo do servidor não possua especialidade definida ou quando a especialidade for do tipo “administrativo”, a concessão da GQ dependerá da correlação entre a formação escolar e as atividades prestadas na respectiva unidade de lotação.

§ 6º - À época da análise do pedido de GQ, caso o requerente possua décimos incorporados nos termos da Lei Complementar nº 924, de 16 de agosto de 2002, deverão ser observados os seguintes procedimentos:

I. se o servidor estiver nomeado para exercer cargo em comissão o qual exija, como requisito para investidura, formação escolar/acadêmica diferente daquela prevista para seu cargo efetivo, deverá ser considerada a formação de nível mais elevado;

II. na hipótese da existência de incorporação na totalidade, para aferir o direito ao benefício, deverá ser considerado o nível de escolaridade do cargo mais elevado já exercido pelo servidor, e

III. quando a incorporação de décimos for apenas parcial, considerar-se-á o nível de formação escolar exigido para o provimento do cargo efetivo do servidor.

**Art. 5º** - Quando atendidos todos os requisitos necessários ao deferimento do pedido, o Diretor-Geral, com base em parecer favorável da Comissão Multidisciplinar, concederá a Gratificação de Qualificação – GQ mediante publicação em Diário Oficial.

§ 1º - A vantagem concedida será incluída na folha de pagamento do servidor somente após sua publicação, produzindo o ato de atribuição, a partir de então, seus regulares efeitos.

---

<sup>1</sup> Anexo 1: [Tabela 1](#) – [Tabela 2](#) – [Tabela 3](#)

§ 2º - Conforme previsão contida no § 5º do citado art. 23-A da LC. nº 1.118/2010, é expressamente vedada a percepção cumulativa da GQ, quer seja por meio de percentuais de diferentes formações escolares/acadêmicas, quer seja pela apresentação de comprovante de conclusão de mais de um curso ou especialização de mesmo percentual;

§ 3º - O servidor que vier a ter suspenso o pagamento da GQ em virtude de cessão para prestar serviços em outros Órgãos da Administração Pública, fará jus à reimplantação da vantagem pecuniária, independente de novo requerimento, a partir da data em que reassumir o exercício das atividades laborativas que ensejaram a concessão neste Ministério Público;

§ 4º - Na hipótese do servidor contemplado com a GQ vir a ocupar outro cargo efetivo do Quadro de Pessoal do Ministério Público, a manutenção do benefício dependerá de nova solicitação e do atendimento de todos os demais requisitos legais e regulamentares previstos.

**Art. 6º** - A Gratificação de Qualificação – GQ será calculada por meio da aplicação dos percentuais previstos na LC. nº 1.118/2010 sobre o total dos vencimentos mensais, equivalentes à base da contribuição previdenciária oficial do cargo efetivamente ocupado pelo servidor, excluídas as vantagens de ordem pessoal não incorporadas.

§ 1º - Exclusivamente para fins de apuração e de cálculo da GQ, entende-se como “base da contribuição previdenciária oficial” a somatória de todas as parcelas que compõe a retribuição mensal do servidor, excetuando-se aquelas correspondentes aos auxílios e às vantagens pecuniárias não incorporadas.

§ 2º - A GQ comporá a remuneração do servidor para fins de cálculo de férias e do décimo-terceiro salário.

§ 3º - A GQ não poderá integrar os proventos de aposentadoria do servidor, somente sendo devida enquanto perdurarem a motivação de sua concessão e o efetivo exercício do servidor no Ministério Público.

§ 4º - Sobre o valor da GQ não deverão incidir descontos previdenciários e de assistência médica (IAMSPE).

**Art. 7º** - Os casos omissos serão decididos pela Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional.

**Art. 8º** - A presente Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

*Publicado em: Diário Oficial: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.128, n.148, p.78-79 de 10 de Agosto de 2018.*

*Retificado em: Diário Oficial: Poder Executivo – Seção I, São Paulo, v.128, n.152, p.73 de 16 de Agosto de 2018.*

05/12/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.003 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
**PROC.(A/S)(ES)** : FÁBIO DE MAGALHÃES FURLAN

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 57, PARÁGRAFO ÚNICO, IV, V, VII E VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. HIPÓTESES DE RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR NÃO CONTIDAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, À SEPARAÇÃO DE PODERES E À SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.**

1. A lei complementar, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo *quórum* para a aprovação demanda maioria absoluta, *ex vi* do artigo 69 da CRFB.

2. A criação de reserva de lei complementar, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias, decorre de *juízo de ponderação específico* realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.

3. A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de *capital político e*

**ADI 5003 / SC**

*institucional* que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

4. A ampliação da reserva de lei complementar, para além daquelas hipóteses demandadas no texto constitucional, portanto, restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o *quórum qualificado* – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares.

5. *In casu*, são inconstitucionais os dispositivos ora impugnados, que demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo – matérias para as quais a Constituição Federal não demandou tal espécie normativa. Precedente: ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, *Dje* 5/9/2011.

6. Ação direta CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

**A C Ó R D Ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 57,

**ADI 5003 / SC**

parágrafo único, incisos IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 5 de dezembro de 2019.

**Ministro LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

05/12/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.003 SANTA CATARINA**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **FÁBIO DE MAGALHÃES FURLAN**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, de seguinte teor, *in verbis*:

*Art. 57 (...)*

*Parágrafo único. Além de outros casos previstos nesta Constituição, serão complementares as leis que dispuserem sobre:*

*(...)*

*IV - regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira;*

*V - organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores;*

*(...)*

*VII - organização do sistema estadual de educação;*

*VIII - plebiscito e referendo.*

Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 2º; 25, *caput*; 34, IV; e 60, § 4º, III, da Constituição Federal e 11, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, que dispõem, *in verbis*:

**ADI 5003 / SC**

*Constituição Federal*

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.*

*Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*

*(...)*

*IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;*

*Art. 60. (...)*

*§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:*

*(...)*

*III - a separação dos Poderes;*

*ADCT*

*Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.*

Em síntese, o requerente alegou que as Constituições estaduais não poderiam estabelecer disciplina por lei complementar a matérias para as quais não houve a mesma exigência na Constituição Federal, sob pena de ofensa aos princípios da harmonia e independência dos Poderes e da simetria.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 4).

**ADI 5003 / SC**

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina informou que a Emenda Constitucional estadual 33/2003 acrescentou a expressão *Corpo de Bombeiros Militar* ao inciso V do parágrafo único do artigo 57 da Constituição estadual. No mérito, sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, aduzindo que a opção pela exigência de lei complementar para disciplinar determinadas matérias seria questão meramente procedimental, passível de inovação pelo poder constituinte decorrente (doc. 8).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

*“Processo legislativo. Normas da Constituição do Estado de Santa Catarina. Reserva de matérias à lei complementar. Modelo federal. Matérias cujo disciplinamento deve observar o processo legislativo ordinário. Imposição obrigatória aos Estados-membros. Implicação com o princípio da separação dos Poderes. Precedente desse Supremo Tribunal Federal. Manifestação pela procedência do pedido.”*  
(doc. 11)

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se no sentido da procedência parcial do pedido de mérito, em parecer assim ementado:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 57, parágrafo único, incisos IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina. Reserva de lei complementar em matérias para as quais a Constituição da República apenas exige lei ordinária. Regime jurídico e organização de carreiras de servidores públicos civis e militares, plebiscito e referendo. Contrariedade a comandos expressos da Constituição da República que remetem tais matérias à lei ordinária federal e estadual. Organização do sistema estadual de educação. Omissão na CR quanto à espécie normativa apenas vincula o tema à lei ordinária no âmbito federal. Possibilidade de adoção de outro padrão normativo pelos*

**ADI 5003 / SC**

*demais entes federativos. Não aplicação do princípio da simetria. Prestígio da autonomia dos entes federados. Parecer pela procedência parcial do pedido.” (doc. 12)*

O requerente apresentou aditamento da petição inicial (doc. 16) para a incluir no objeto da ação a redação dada ao inciso V do parágrafo único do artigo 57 da Constituição do Estado de Santa Catarina pela Emenda Constitucional Estadual 33/2003, *in verbis*:

*“Art. 57 (...)*

*Parágrafo único. Além de outros casos previstos nesta Constituição, serão complementares as leis que dispuserem sobre:*

*(...)*

*V - organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e regime jurídico de seus servidores;” (grifei)*

A Advogada-Geral da União e a Procuradora-Geral da República reiteraram as manifestações anteriores (docs. 18 e 20).

O pedido de aditamento da inicial foi deferido (doc. 21).

É o relatório

05/12/2019

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.003 SANTA CATARINA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Senhor Presidente, Senhores Ministros, Ilustre membro do Ministério Público, Senhores advogados e estudantes presentes.

Assento, de plano, a admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade em julgamento, eis que ajuizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina, tendo por objeto dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina, de modo que é inconteste a configuração do requisito da pertinência temática *in casu*.

No mérito, cuida-se de aferir a constitucionalidade de disposições através das quais o poder constituinte decorrente catarinense reservou à lei complementar estadual a disciplina de matérias às quais a Constituição Federal não demandou o emprego de tal espécie normativa.

Nomeadamente, os dispositivos ora impugnados demandam edição de lei complementar para o tratamento (i) do regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) da organização da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e do regime jurídico de seus servidores; (iii) da organização do sistema estadual de educação; e (iv) do plebiscito e do referendo.

Noutras palavras, a discussão que se coloca perante esta Corte diz respeito à possibilidade de o poder constituinte decorrente estadual inovar sobre a sistemática do processo legislativo consagrada na Carta Maior, relativamente às hipóteses de *reserva de lei complementar*.

Como adiantado acima, na visão do requerente, tal expediente conflitaria com a disciplina jurídico-constitucional do processo legislativo

**ADI 5003 / SC**

e da separação de Poderes. Colaciono o trecho pertinente da inicial, *in verbis*:

*"Assim, ao cuidar a Carta Magna da lei complementar, condiciona a sua aprovação a maioria absoluta dos parlamentares (art. 69, CF), por um lado, vedando que matéria reservada a esta espécie normativa seja objeto de leis delegadas (art. 68, CF) ou de medidas provisórias (art. 62, § 1º, III, CF), por outro.*

*Ou seja, quando a Constituição Federal reserva certa matéria a disciplina de Lei Complementar, limita o Poder legislativo, na sua típica função de criar direito novo, posto estabelecer a maioria absoluta como quorum necessário à sua aprovação, embora preveja (art. 47, CF) maioria simples para a aprovação, tanto das leis delegadas como das leis ordinárias.*

*Limita também a competência do Chefe do Poder Executivo, na exata medida em que lhe retira a possibilidade de adotar medida provisória ou elaborar leis delegadas em relação à matéria reservada à lei complementar, além de condicionar a aprovação de projetos de sua iniciativa a majorias absolutas, nem sempre possíveis de serem obtidas.*

*Portanto, escolha da matéria objeto de lei complementar é constitutiva do próprio princípio da separação de Poderes, influenciando de forma decisiva no relacionamento entre os Poderes, circunstância esta que obriga os Estados-membros, ao editarem as suas respectivas Constituições, adotarem a lei complementar apenas nas matérias onde a Constituição Federal assim procedeu, posto que o contrário importaria na limitação da competência do Poder Legislativo e do Poder Executivo, em hipóteses onde a Carta da República não o fez. Estar-se-ia aceitando que o legislador estadual atribuísse ao princípio da separação de Poderes conteúdo e dinâmica distintos daqueles estabelecidos pela Carta Magna.*

*Exatamente o que se deu no Estado de Santa Catarina, onde a Constituição local reservou à disciplina da Lei Complementar, dentre outras, as seguintes matérias:*

*a. regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de carreira (inciso IV do parágrafo único do art. 57*

**ADI 5003 / SC**

*da CE), quando a Constituição Federal, além de reservar ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que cuidem do regime jurídico dos servidores público (art. 61, § 1º, a' e c'), não exigiu, no caso, a disciplina de tais matérias através de lei complementar;*

*b. organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores (inciso V do parágrafo único do art. 57 da CE), quando a Constituição Federal dispõe que tanto o regime jurídico dos servidores públicos (art. 61, § 1º, a' e c'), como a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública serão disciplinados por lei (§ 7º do art. 144 CF);*

*c. organização do sistema estadual de educação (inciso VII do parágrafo único do art. 57 da CE), quando a Constituição Federal ao dispor sobre esta exata matéria (art. 211, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, CF), não reservou a sua disciplina à lei complementar;*

*d. plebiscito e referendo (inciso VIII do parágrafo único do art. 57 da CE), quando a Constituição Federal (art. 14, III), não reservou a disciplina desta matéria a Lei Complementar.*

*Assim ocorrendo, evidencia-se a inconstitucionalidade dos incisos IV, V, VII e VIII do parágrafo único do art. 57 da Constituição Estadual, na exata medida em que exigem tais dispositivos lei complementar para a disciplina de matérias em relação as quais a Constituição Federal prevê a lei ordinária, agredindo, em decorrência, os princípios da separação, independência e harmonia dos Poderes e da simetria."*

De início, é imperioso destacar a existência de precedente no qual, em situação de todo análoga, o Plenário desta Corte concluiu pela inconstitucionalidade de previsões de Constituição do Estado que ampliavam a reserva de lei complementar. Confira-se:

*"Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA.*

**ADI 5003 / SC**

*VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.” (ADI 2872, Relator Min. EROS GRAU, Redator(a) p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 1º/8/2011, DJe 5/9/2011)*

Trata-se de entendimento que deve ser mantido no caso concreto, pelos fundamentos que passo a pormenorizar.

Em primeiro lugar, é cediço que a *lei complementar*, conquanto não goze, no ordenamento jurídico nacional, de posição hierárquica superior àquela ocupada pela lei ordinária (STF, RE 509300 AgR-EDv, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 17/3/2016, Pleno, DJe 14/6/2016), pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo *quórum* para a aprovação demanda maioria absoluta, *ex vi* do artigo 69 da CRFB.

Assim, “*enquanto uma lei ordinária pode ser aprovada por manifestação favorável de mais da metade dos presentes nas sessões da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal – maioria simples –, as leis complementares dependem de um envolvimento maior por parte dos membros do Parlamento, que apenas podem aprovar as leis complementares por voto favorável de mais da metade do total dos seus membros*” (KOZIKOSKI, Antonio. Comentário ao art. 69 da Constituição Federal *in* MORAES, Alexandre de *etal.*. Constituição Federal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2018).

Nas lições da professora Ana Paula de Barcellos, a Constituição

**ADI 5003 / SC**

Federal dispensou, às leis complementares, *propositadamente*, um tratamento diferenciado, com o fito de mitigar a influência das maiorias parlamentares circunstanciais no processo legislativo referente a determinadas matérias. A escolha quanto aos temas submetidos a esse maior rigor procedimental, por sua vez, não foi feita a esmo ou descriteriosamente, mas “*decorre de um juízo de conveniência do constituinte acerca da importância político-social atribuída a tais matérias e da necessidade de segurança e estabilidade jurídicas*” (BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018).

A aprovação de leis complementares depende de mobilização parlamentar mais intensa para a criação de maiorias consolidadas no âmbito do Poder Legislativo, bem como do dispêndio de *capital político e institucional* que propicie tal articulação, processo esse que nem sempre será factível ou mesmo desejável para a atividade legislativa ordinária, diante da realidade que marca a sociedade brasileira – plural e dinâmica por excelência – e da necessidade de tutela das minorias, que nem sempre contam com representação política expressiva.

Destarte, face à natureza residual da disciplina por lei ordinária na sistemática constitucional vigente, impende reconhecer que, mesmo diante dos casos em que a Constituição Federal deixou de indicar de forma explícita a lei ordinária como a espécie normativa cabível, não é dado aos Estados-membros imporem essa procedimentalização mais gravosa.

Noutros termos, a incidência de reserva de lei complementar decorre de *juízo de ponderação específico* realizado pelo próprio texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de determinadas questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro.

**ADI 5003 / SC**

Daí dizer-se não ser possível presumir a exigência de lei complementar regulamentadora, quando ausente expressa menção constitucional, consoante já afirmado por esta Corte na ADI 789: “[s]ó cabe lei complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita” (ADI 789, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 26/5/1994, DJ 19/12/1994). À lei ordinária, conseqüentemente, é ressalvada a disciplina infraconstitucional dos assuntos remanescentes, para além daqueles casos em que a própria Carta Maior impõe a sua incidência (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 912).

Não se trata, portanto, de fazer incidir acriticamente o princípio da simetria, cujo teor não pode ser interpretado ampliativamente, sob pena de afronta à autonomia dos Estados, mercê da necessidade de resguardar a criatividade e o experimentalismo que devem ser marca de uma verdadeira federação. Como bem apontado pelo Min. Cezar Peluso em seu voto na ADI 4298-MC, *in verbis*:

*“(...) não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete.” (ADI 4298 MC, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 7/10/2009, DJe 27/11/2009)*

Thiago Magalhães Pires, em estudo específico sobre o tema do poder constituinte decorrente, no qual tece críticas ao princípio da simetria, sustenta que “[e]m vez de pensar se há ou não uma exigência de simetria em

**ADI 5003 / SC**

*tese, o que se deve verificar, em cada situação, é se a decisão política tomada por um ente periférico, no sentido de copiar a União ou diferenciar-se dela, viola alguma disposição constitucional. E aqui são apenas duas as preocupações que se devem ter: (a) O Estado, o Distrito Federal ou o Município, conforme o caso, dispõe de competência para normatizar na matéria? (b) Se a resposta for positiva, a decisão tomada por ele viola alguma norma procedimental ou material da Carta Federal?'' (PIRES, Thiago Magalhães. O poder constituinte decorrente no Brasil: entre a Constituição e o Supremo Tribunal Federal. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 295-314, jan./mar. 2018).*

A aplicação dos *standards* acima propostos pelo autor leva ao mesmo resultado ora propugnado, mormente em relação ao segundo dos critérios elencados.

A tentativa de ampliar as situações em que exigível a reserva de lei complementar restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal, ao permitir que Legislador estadual crie, por meio do exercício do seu poder constituinte decorrente, óbices procedimentais – como é o *quórum qualificado* – para a discussão de matérias estranhas ao seu interesse ou cujo processo legislativo, pelo seu objeto, deva ser mais célere ou responsivo aos ânimos populares. Exemplo dessa circunstância indesejável pode ser verificado claramente no caso *sub examine*, em que o artigo 57, VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina pretendeu sujeitar as disciplinas relativas ao *plebiscito* e ao *referendo* – institutos essenciais à concretização da democracia – à mencionada reserva de lei complementar.

*Ex positis*, CONHEÇO da presente ação e julgo PROCEDENTE o pedido para declarar inconstitucional o artigo 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.003**

PROCED. : SANTA CATARINA

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

PROC.(A/S)(ES) : FÁBIO DE MAGALHÃES FURLAN (0006679/SC)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, incisos IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do Relator. Registrada a presença do Dr. Fernando Filgueiras, Procurador do Estado de Santa Catarina. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 05.12.2019.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário