



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 04/10/2023 – ITEM 19

RECURSO ORDINÁRIO

TC-024845.989.19-3 (ref. TC-005874.989.16-3)

Recorrente: Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo – MPC.

Assunto: Contas Anuais da Câmara Municipal de Platina, relativas ao exercício de 2017.

Responsável: Alexandre Roberto Nogueira.

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra acórdão da E. Segunda Câmara, publicado no D.O.E. de 04-12-19, que julgou as contas regulares, com recomendações, nos termos do artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93.

Advogado: Pedro Paulo Arantes Gonçalves Galhardo (OAB/SP nº 325.920).

Procuradores de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa e Renata Constante Cestari.

Fiscalização atual: UR-4.

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CONTAS JULGADAS REGULARES. CONCESSÃO DE RGA POR INTERMÉDIO DE LEI. AUSÊNCIA DE SANÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL. FALHA DECLARADA. INOCORRÊNCIA DE MAJORAÇÃO DOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM RESSALVA. MANUTENÇÃO DOS PAGAMENTOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. RECOMENDAÇÕES. NÃO PROVIMENTO.

1. A revisão geral anual depende de lei específica de iniciativa do Chefe do Executivo e se aplica de modo uniforme, na mesma data e índice, aos servidores públicos e agentes políticos municipais, conforme interpretação do art. 37, X, c/c art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

2. O reajuste de vencimentos dos servidores da Câmara Municipal é matéria de iniciativa do Legislativo e depende de lei em sentido estrito.

3. A declaração de inconstitucionalidade da lei complementar municipal por parte do Poder Judiciário no controle concentrado, com a ressalva de se manter os pagamentos durante todo o exercício em exame, não afasta a competência deste E. Tribunal de Contas para apreciação da matéria e contribui para o reconhecimento de inexistência de prejuízo reparável.

RELATÓRIO

Na Sessão de 30 de julho de 2019, a E. Segunda Câmara julgou regulares as Contas da Câmara Municipal de Platina, relativas ao exercício de 2017 (v. Acórdão publicado no DOE de 4/12/19 – TC-005874.989.16-3), afastando a falha relativa à concessão de revisão geral anual dos vencimentos



dos servidores do Poder Legislativo, conduzida por intermédio de lei complementar sem sanção do Chefe do Executivo.

Em suas razões do Recurso Ordinário, sustenta o d. MPC a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 36/2017, que concedeu revisão de 6,29% aos vencimentos dos servidores públicos do Legislativo, tendo em vista, especificamente, o não encaminhamento da matéria para sanção ou veto do Prefeito Municipal.

Apointa, ainda, a inobservância do art. 93 da Lei Orgânica do Município e do art. 192, *caput*, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Platina (Resolução nº 30, de 27/2/12).

A tese do d. MPC considera que: “a disciplina sobre a organização e o funcionamento da estrutura do Legislativo, inclusive no que toca à criação, transformação ou extinção de cargos e funções de seus serviços, se dá por disposição autônoma da Casa de Leis (artigos 51, inc. IV e 52, inc. XIII da CF e art. 20, inc. III da Constituição Paulista), independentemente de sanção do Chefe do Executivo, tendo em vista o princípio da separação harmônica dos Poderes (art. 2 da CF e art. 5, *caput* da Constituição Paulista), tornando a Resolução - ato normativo com efeitos apenas internos ao Parlamento -, ao invés da Lei, o veículo legislativo mais adequado para dispor sobre o tema. Entretanto, questões referentes à remuneração dos servidores da Câmara (inclusive a fixação de auxílios, gratificações e similares) devem ser fixadas por lei em sentido estrito, de iniciativa da Casa Legislativa (art. 37, inc. X, CF)”.

Sob tal perspectiva, entende o d. MPC que o vício de inconstitucionalidade afetaria todos os pagamentos de pessoal efetuados no exercício de 2017, daí porque a manifestação segue no sentido da rejeição das Contas da Câmara Municipal de Platina.

Nas contrarrazões, a Procuradoria Jurídica e o Presidente da Câmara Municipal de Platina ressaltam a autonomia para estruturar a carreira do funcionalismo, mediante iniciativa de lei para dispor sobre remuneração de

servidores e agentes políticos, dispensada a anuência ou veto do Poder Executivo por se tratar de matéria de interesse próprio do Legislativo.

Com base no teor do Manual de Remuneração de Agentes Políticos editado por este E. Tribunal, SDG afirma que a revisão geral e anual “deve ser amparada por lei em sentido estrito, ou seja, mesmo que por iniciativa de cada Poder, conforme entendido por esta Casa (em que pese o mencionado entendimento do STF), se faz necessária a sanção do Prefeito Municipal”, concluindo que essa falha não seria suficiente para rejeição das Contas do Legislativo de Platina, já que “não houve críticas ao índice adotado quanto à extrapolação do parâmetro inflacionário do período anterior ou discriminação dos beneficiários”, daí porque se posiciona pelo não provimento do Recurso Ordinário.

Em seguida, o d. MPC comunicou a ocorrência de fato superveniente consubstanciado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (ADI nº 2070791-62-2020.8.26.0000), tendo sido declarada inconstitucional a Lei Complementar nº 36/2017 (evento 59), pendente o julgamento de recurso ao E. Supremo Tribunal Federal (ARE 1.329.559/SP).

Notificada a contraparte (evento 56), a Câmara Municipal de Platina e a autoridade competente insistiram na autonomia do Legislativo para estruturação da carreira do seu funcionalismo, reiterando já haver decisão favorável à aprovação das Contas em exame (evento 62).

Ao final da instrução, o d. MPC teve vista regimental dos autos e, na condição de *custos legis*, manifestou-se pelo **provimento** nos termos da peça recursal (evento 72).

Este é o relatório.

ARPH

VOTO PRELIMINAR

O v. Acórdão foi publicado no Diário Oficial do Estado de 4 de dezembro de 2019 e o Recurso interposto no dia 29 de novembro do mesmo ano, por parte legítima.

Tempestivo e atendidos os demais requisitos processuais de admissibilidade, **dele conheço em preliminar.**

VOTO DE MÉRITO

Iniciando pela arguida prejudicial de mérito, entendo que o controle concentrado de constitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 36/2017, exaurido no âmbito do E. Supremo Tribunal Federal¹, não impede o exercício da competência constitucionalmente atribuída a este E. Tribunal de Contas, conforme inciso II, do art. 71 da Constituição Federal.

Digo isso porque, no exame de validade da norma em discussão, o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a ADI procedente com ressalva, observando “serem irrepetíveis eventuais valores recebidos pelos servidores e agentes políticos em razão da vigência das referidas normas” (evento 59.2 – ADI 2070791-62.2020.8.26.0000, Relator Eminentíssimo Desembargador Xavier de Aquino, j. em 7 de outubro de 2020).

Ao manter incólumes os pagamentos realizados pelo Poder Público no exercício de 2017, a modulação estabelecida pelo Poder Judiciário em última análise permitiu que a Lei Complementar Municipal nº 36/17 produzisse os efeitos que presidiram sua edição, daí porque a despesa pública daí decorrente, parte integrante dos gastos aferíveis nas Contas Anuais em exame, não escapa da competência de julgamento deste E. Tribunal.

No mérito, recorro que, na Sessão de 30 de julho de 2019, a E. Segunda Câmara julgou regulares as Contas da Câmara Municipal de Platina, relativas ao exercício de 2017 (v. Acórdão publicado no DOE de 4/12/19 – TC-005874.989.16-3), afastando a falha relativa à concessão de revisão geral anual dos vencimentos dos servidores do Legislativo, conduzida por intermédio de lei complementar sem sanção do Chefe do Executivo.

Aqui, restou aprovada, sancionada e promulgada a Lei Complementar nº 36/17, autorizando o Chefe do Legislativo “a conceder um reajuste no percentual de 6,29% (seis vírgula vinte e nove por cento), calculado nos últimos doze meses pelo índice IPCA (Índice de Preço ao Consumidor

¹ ARE nº 1329559, DJE de 30/9/21.



Aplicado)” e apenas para “servidores ativos e pensionistas” (art. 1º, parágrafo único), não tendo sido promovida, na oportunidade, qualquer alteração no valor dos subsídios dos agentes políticos (eventos 17.18 e 17.23 do TC-005874.989.16-3).

É bem verdade que, conforme decidido por este E. Plenário na Sessão de 23 de fevereiro de 2022, a deflagração do processo legislativo de RGA – Revisão Geral Anual é de competência privativa do Chefe do Executivo de cada esfera de governo, podendo alcançar indistintamente vencimentos de servidores e subsídios de agentes políticos (cf. TC-021730.989.20-9, Recurso Ordinário, sob minha relatoria).

Ainda naquela oportunidade, a partir das intervenções oportunas do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues e do e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo na fase de discussão, este E. Plenário deliberou no sentido de se negar provimento a Recurso Ordinário interposto pelo d. MPC, julgando regulares as Contas Anuais da Câmara Municipal de Ribeirão dos Índios, exercício de 2018, na conformidade da jurisprudência até então dominante neste E. Tribunal, ressalvando a tese ao resultado do julgamento da matéria no E. Supremo Tribunal Federal (Tema de Repercussão Geral nº 1.192 – RE nº 1.344.400).

De certo modo, a situação destes autos igualmente evidencia a existência de atos praticados ao encontro de precedentes favoráveis desta E. Corte, notadamente ao tempo em que a nossa orientação jurisprudencial endossava a competência de cada Poder para concessão de RGA dos próprios servidores.

No entanto, reitero que a prática vivenciada no processo legislativo em geral pode provocar alguma dúvida quanto à natureza jurídica e fundamento constitucional de validade de cada diploma normativo, porque não raro o reajuste acaba coincidindo circunstancialmente com o índice inflacionário de cada período. Entretanto, se a matéria se resolve no exclusivo âmbito do Poder Legislativo, de RGA não se trata, mas sim de reajuste.



Assim, sem infirmar meu entendimento no sentido de que a RGA é de competência exclusiva do Chefe do Executivo de cada esfera de governo, quer me parecer que a correção do valor nominal dos vencimentos se equipara ao reajuste, exigindo, portanto, lei específica, conforme estabelecido na primeira parte do inciso X, do art. 37 da Constituição Federal (“X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices” – grifos nossos).

Essa é a jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal a propósito do assunto, *verbis*:

“EMENTA : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE O REAJUSTE DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. RESERVA DE LEI.

I. PRELIMINAR. REVOGAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA. FRAUDE PROCESSUAL. CONTINUIDADE DO JULGAMENTO. Superveniência de Lei Distrital que convalidaria as resoluções atacadas. Sucessivas leis distritais que tentaram revogar os atos normativos impugnados. Posterior edição da Lei Distrital nº 4.342, de 22 de junho de 2009, a qual instituiu novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos servidores e revogou tacitamente as Resoluções 197/03, 201/03, 202/03 e 204/03, por ter regulado inteiramente a matéria por elas tratadas, e expressamente as Resoluções nºs 202/03 e 204/03. Fatos que não caracterizaram o prejuízo da ação. Quadro fático que sugere a intenção de burlar a jurisdição constitucional da Corte. Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados. Precedente: ADI nº 3.232/TO, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 3.10.2008.

II. REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. A Emenda Constitucional 19/98, com a alteração feita no art. 37, X, da Constituição, instituiu a reserva legal para a fixação da remuneração dos servidores públicos. Exige-se, portanto, lei formal e específica. A Casa Legislativa fica apenas com a iniciativa de lei. Precedentes: ADI-MC 3.369/DF, Relator Min. Carlos Velloso, DJ 02.02.05; ADI-MC 2.075, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.06.2003. As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos artigos 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da Constituição Federal.

III. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE” (ADI 3.306, Relator E. Ministro Gilmar Mendes, E. Plenário, DJe de 7/6/2011).

“Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-



2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados”. (ADI 3.369, Relator E. Ministro Carlos Velloso, E. Plenário, DJ de 1º/2/2005; AO 1.420, Relatora E. Ministra Cármen Lúcia, C. Primeira Turma, DJE de 22/8/2011).

“O reajuste de remunerações e subsídios por lei específica tem por objeto a readequação da retribuição pecuniária devida pelo exercício de determinado cargo, ajustando-a à realidade das suas responsabilidades, atribuições e mercado de trabalho, enquanto que a revisão geral anual tem por escopo a mera recomposição do poder aquisitivo das remunerações e subsídios de todos os servidores públicos e agentes políticos de determinado ente federativo (ADI 3.968, Relator E. Ministro Luiz Fux, E. Plenário, DJE de 18/12/2019).

Indo além, é certo que, não estando a matéria reservada à lei complementar, já que inexistente expressa determinação constitucional ou legal nesse sentido, o diploma normativo instituidor do reajuste de vencimentos deve ser sempre a lei ordinária, de iniciativa da própria Câmara Municipal, porquanto limitada à remuneração do Legislativo.

Assim ocorre porque, no texto original, a Constituição Federal realmente permitia à Câmara dos Deputados (art. 51, IV) e ao Senado Federal (art. 52, XIII) fixarem, por ato interno das suas Mesas Diretoras, a remuneração de seus próprios servidores.

Essa prerrogativa foi modificada a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, norma que estabeleceu a iniciativa privativa do projeto de lei para fixação dos vencimentos dos servidores de cada Casa do Congresso Nacional.

Ainda que subsista a excepcionalidade da não submissão de matérias especificadas para sanção do Presidente da República, na redação inalterada do art. 48 da Constituição Federal, a exegese sistemática das proposições normativas, depois da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98, conduz à obrigatoriedade da participação do Chefe do Executivo no processo legislativo envolvendo a remuneração de quaisquer servidores públicos, consoante disposto na primeira parte do inciso X, do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.



Em suma, por interpretação simétrica das disposições constitucionais de reprodução obrigatória do modelo de estrutura do Poder Legislativo (cf. art. 29, *caput*, da Constituição Federal) é de se concluir que o projeto de lei para fixação ou alteração de vencimentos se submete ao processo legislativo ordinário (cf. incisos IV e V, do art. 84 da Constituição Federal).

Não obstante e em companhia de SDG, entendo que o defeito na forma de condução do verdadeiro reajuste da remuneração dos servidores não é o bastante para reprovar as Contas em exame, porquanto inexistente prejuízo ao erário.

Reafirmo que o diploma normativo impugnado produziu efeitos regulares ao longo de todo o exercício de 2017, conforme ressalvado no julgamento do controle concentrado de constitucionalidade concluído pelo Poder Judiciário.

Por fim, não havendo vício de iniciativa na situação destes autos, a Câmara Municipal aprovou autorização para reposição limitada ao índice inflacionário do período imediatamente anterior, sem qualquer acréscimo de vencimentos, prevalecendo a vontade do Poder Legislativo local que, em última análise e apenas para afastar qualquer crítica quanto à legitimidade do ato, detém a prerrogativa de superação de eventual veto do Chefe do Poder Executivo.

Nessa conformidade e acolhendo a conclusão de SDG, respeitosamente meu **VOTO NEGA PROVIMENTO ao Recurso Ordinário interposto pelo d. MPC, mantendo-se o resultado favorável pela aprovação das Contas em exame, bem como acrescentando recomendação para que a autoridade responsável evite reincidir na falha identificada nestes autos.**

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro