CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 169/24.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do E. Tribunal de Contas do Município de São Paulo, que dispõe sobre medidas administrativas e organizacionais aplicáveis ao Tribunal de Contas do Município.

A propositura altera a Lei nº 16.973, de 26 de julho de 2018, que dispõe sobre o auxílio saúde, reajustando-o, reajusta o valor do auxílio alimentação e o valor do auxílio refeição, institui o benefício complementar nutricional para os servidores efetivos inativos do Quadro do Tribunal de Contas, bem como cria os cargos e funções gratificadas que especifica.

A Justificativa enfatiza que os arts. 1º a 4º tratam da atualização dos benefícios devidos aos servidores da Corte de Contas em vista de extensa negociação com o Sindicato representativo da categoria, a fim de ter e manter nos quadros da Corte de Contas servidores de alto nível de qualificação. Acresce que o disposto nos arts. 5º, 6º e 7º versa sobre a criação de cargos e funções destinados a suprir a estrutura do Tribunal em unidades essenciais ao seu funcionamento.

Sob o estrito aspecto da legalidade, a propositura reúne condições de prosseguir em sua tramitação, **observadas as limitações da legislação eleitoral, tendo em vista as eleições de outubro de 2024**.

Com efeito, a matéria é de nítido interesse local, o que atrai a competência legislativa do Município, nos termos dos artigos 30, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e 13, inciso I, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A propositura cuida de matéria atinente a medidas administrativas e organizacionais aplicáveis ao Tribunal de Contas do Município.

Com relação a questão da iniciativa legislativa dos Tribunais de Contas, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, expressou o seguinte entendimento:

EMENTA: (...)

1. Dada a autonomia administrativa e financeira dos Tribunais de Contas, que inclui a iniciativa para propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos do seu serviço auxiliar, e a fixação dos respectivos vencimentos, não se aplica aos servidores do Tribunal de Contas dos Municípios, no Estado do Ceará, a Lei Estadual nº 12.386/94, que instituiu

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

o Plano de Cargos e Carreira do pessoal da Administração Direta do Poder Executivo e Autarquias. (...)

3. Recurso conhecido e não provido.

VOTO DO EXMO. MINISTRO EDSON VIDIGAL:

(...)

O Tribunal de Contas é órgão auxiliar e de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, com reconhecida autonomia administrativa e financeira. Nos termos da CF, art. 73, aplicável aos Estados-membros, ao DF e aos Municípios (art. 75), os Tribunais de Contas possuem quadro próprio de pessoal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 para o Poder Judiciário, dentre os quais, "a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, dos serviços auxiliares e dos juízos que lhe forem vinculados". (...) Também é a lição doutrinária de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

*'Para salvaguardar a independência do Tribunal de Contas, evidentemente indispensável para o correto desempenho de suas atribuições, a Constituição lhe estende o disposto no art. 96 em favor dos tribunais judiciários. Assim, concede-lhe o direito de eleger seu presidente e a respectiva Mesa diretora; elaborar seu regimento interno e organizar os serviços auxiliares; prover os cargos de seu quadro administrativo (na forma da lei, embora) deferir licença e férias a seus membros e servidores (sempre na forma da lei). **Dá-lhe também poder de iniciativa, habilitando-o a propor ao Legislativo a criação de cargo, bem como a fixação dos respectivos vencimentos ou eventualmente, a extinção de cargos**.' (In* 'Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Ed. Saraiva)

Na esteira dessa manifestação, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em v.acórdão proferido pelo Órgão Especial na ADI nº 161.468-0/00-00, publicado em 11.02.2009, em que também se discutiu, entre outros temas, a competência do Tribunal de Contas do Município de São Paulo para iniciar o processo legislativo nas hipóteses de criação e extinção de seus cargos, bem como a remuneração de seus servidores, por maioria de votos, julgou procedente em parte a ação, de conformidade com o voto do Relator designado, Desembargador Eros Piceli, expedindo o seguinte entendimento:

o Tribunal de Contas do Município tem competência privativa para a criação, extinção de cargos, bem como a remuneração dos seus servidores, por força da combinação dos

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

artigos 73, 75 e 96, inciso II, letra b, todos da Constituição Federal, além dos artigos 31, 144 e 151 da Constituição do Estado de São Paulo.

Em seu aspecto de fundo, registre-se, ainda, que a propositura alinha-se ao disposto no art. 81 da Lei Orgânica do Município que elenca entre os princípios que devem nortear a Administração Pública, em todos os seus ramos, o princípio da valorização dos servidores públicos.

Por fim, por se tratar de ano eleitoral, algumas considerações e cautelas precisam ser levadas a efeito.

Inicialmente cumpre observar que o ordenamento jurídico prevê **a proibição de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos a partir do prazo fixado no art. 73 da Lei Eleitoral (180 dias antes da eleição) - Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997:**

> *"Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais*
>
> *Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*
> *.....*
> *VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.*
>
> *§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.*
> *....." (grifos acrescentados)*

A respeito da despesa com pessoal em ano eleitoral, releva mencionar, também, o art. 21 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

*II - **o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20**; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

*IV - **a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público**, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

*a) **resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo**; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º ....." (negritos acrescentados)

A respeito das normas atinentes a despesas com pessoal em ano eleitoral, confiram-se os seguintes recentes julgados:

"[...] Eleições 2014 [...] Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. [...] Revisão geral da remuneração acima da inflação. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (*lato sensu*) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, **revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos.** 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]"
(destacamos; Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

"[...] Eleições 2014. Governador. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. Abuso de poder político. Art. 22 da LC n° 64/90. **Revisão geral da remuneração acima da inflação. Configuração**. Gravidade. Parâmetro adotado a partir da LC n° 135/2010. Inclusão do inciso XVI ao art. 22 da LC n° 64/90. Potencialidade. Critério

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

superado. [...] 7. O abuso do poder político decorre da utilização da estrutura da administração pública em benefício de determinada candidatura ou, ainda, como forma de prejudicar adversário. 8. A partir da Lei Complementar n° 135/2010, que inseriu inciso XVI ao art. 22 da Lei Complementar n° 64/90, não mais se cogita de potencialidade como critério para configuração do abuso de poder, mas apenas a gravidade do ato perpetrado. 9. *In casu* , a própria corrente majoritária formada no TRE/RJ reconheceu que 'o ato é grave, mas não capaz de abalar o pleito a ponto de invalidá-lo. A Justiça Eleitoral tem o dever de proteger, dentro do possível, o voto, não o político ou candidato. Não se justifica invalidar 4.343.298 votos' [...]. 10. **O prejuízo à normalidade e à legitimidade do pleito, dado o contexto revelador de gravidade, foi reconhecido pelo TSE, sobremodo ante a revisão remuneratória - em patamares superiores à de mera recomposição inflacionária - de 24 (vinte e quatro) categorias profissionais do Estado do Rio de Janeiro, o que representou, na época, 336.535 servidores públicos.** [...]"
(destacamos; Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.)

"[...] Conduta vedada a agente público (Lei das eleições, art. 73, VIII). [...] 2. No caso *sub examine* , o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais [...] assentou que **a concessão de aumento e criação de gratificações e outros benefícios aos servidores públicos municipais caracterizou a prática de conduta vedada prevista no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97, com caráter eleitoreiro e apta a causar o desequilíbrio de oportunidades entre os candidatos a cargos eletivos**. [...]"
(destacamos; Ac. de 25.2.2016 no AgR-AI nº 44856, rel. Min. Luiz Fux).

Em suma, adentrando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data das eleições municipais - 9 de abril de 2024 (nos termos da Resolução nº 23.738/2024 do TSE), *fica vedada a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.*

De se observar ainda que nos termos do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, é nulo de pleno direito a ***aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público que resulte em aumento da despesa com***

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

pessoal *nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.*

Em atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, a presente propositura apresenta o respectivo impacto às fls. 10-19, tendo sido indica as dotações orçamentárias 10.10.01.032.3024.2100.3.3.90.08.00 – Outros Benefícios Assistenciais (auxílio saúde) e 10.10.01.032.3024.2100.3.3.90.46.00 – Auxílio Alimentação (auxílio alimentação e auxílio refeição) e 10.10.01.032.3024.6842.3.3.90.08.00 – Outros Benefícios Assistenciais - Inativos não são suficientes para atender o aumento da despesa proposto, restando insuficiência de R$ 6.487.164. No entanto, conforme projeções da Coordenadoria de Recursos Humanos, as dotações que compõem as Despesas com Pessoal possuem uma margem de R$ 12.597.401, mais do que suficiente para a cobertura do aumento das despesas através da abertura de Créditos Adicionais Suplementares, reforçando as dotações destinadas aos Auxílios Alimentação, Saúde e Refeição, bem como o Benefício Nutricional aos Inativos, através da anulação parcial de dotações subutilizadas.

Também houve indicação de que o impacto orçamentário-financeiro do acréscimo de despesas decorrente das referidas alterações é estimado em R$ 21.991.627 (vinte e um milhões, novecentos e noventa e um mil, seiscentos e vinte e sete reais) para o exercício de 2024, R$ 2.483.927 (dos milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte e sete reais) para 2025 e R$ R$ 2.563.788 (dois milhões, quinhentos e sessenta e três mil, setecentos e oitenta e oito reais) para 2026 (aplicando-se, para 2025 e 2026, a variação estimada do IPCA pela expectativa de mercado, conforme Relatório de Mercado Focus do Banco Central do Brasil).

Observe-se que para aprovação o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, IV da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE.**

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 236/2024. Documento assinado digitalmente por RICARDO TEIXEIRA em 20/03/2024 e juntado ao PL 169/2024 por XEXÉU TRIPOLI. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=517305.