



## Consultoria Jurídica da Câmara Municipal de Caruaru

PARECER Nº 02/2017/CJLEG  
ATENDIMENTO A CONSULTA FORMULADA PELO PRESIDENTE DA  
CÂMARA MUNICIPAL

Caruaru, 05 de junho de 2017.

**P**rojeto de Lei 7.508/2017. Fixação de Subsídio. Secretários Municipais. Revogação da Lei 5.838/2016. Efeito financeiro retroativo. Possibilidade. Respeito aos limites da Lei de Responsabilidade fiscal.

### 1 - DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo vereador “Lula Torres”, Presidente da Câmara de Vereadores, acerca da legalidade do projeto de lei 7.508/2017, que fixa, com efeito retroativo (a partir de janeiro de 2017), o subsídio do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o período 2017/2020 e revoga a lei 5.838/2016.

Cumprе esclarecer inicialmente, que o projeto de lei 5.838/2016 é objeto de impugnação em uma ação popular nos autos do processo nº 0000748-23.2017.8.17.2480, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública. Naquela oportunidade, o impetrante alegou irregularidades no Processo Legislativo (votação em Sessão Extraordinária) que havia aprovado o aumento dos Secretários Municipais, tendo o Juízo de Piso acolhido parcialmente a tese arguida, determinando em 06/04/2017 a suspensão dos efeitos financeiros do ato legislativo combatido.

Em razão disso, a Câmara Municipal formulou novo projeto de Lei (nº 7.508 2017), ora objeto deste parecer, fixando o aludido aumento dos Secretários Municipais, atribuindo efeitos financeiros retroativos a contar de 1º de janeiro de 2017.

É o relatório.

Passo a opinar.

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO

A análise foi realizada com base na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Pernambuco, na Lei Orgânica do Município de Caruaru, na lei de introdução às normas do direito brasileiro, bem como no entendimento dos Tribunais.

O consulente questiona a legalidade em conferir efeito financeiro retroativo ao projeto de lei que majora o subsídio dos Secretários deste Município.

De início, cumpre salientar que a Constituição Federal traz em seu bojo o princípio da legalidade, segundo o qual ao Administrador Público só é permitido fazer o que a lei prevê<sup>1</sup>. Tal princípio tem papel tão importante que foi repetido no artigo 37<sup>2</sup> da nossa Constituição, para que fique claro que o dever do Administrador Público é agir conforme a lei.

Na lição de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO<sup>3</sup>:

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 postulada, 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”.

Dessa forma, observa-se que a Administração Pública não pode agir de forma contrária à lei, pois assim agindo, violaria direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal. Com a finalidade de evitar que o Administrador Público agisse almejando lograr interesse pessoal atrelou-se, por simetria, a fixação de subsídios

<sup>1</sup> Art. 5º, II, CF - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei

<sup>2</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

<sup>3</sup> CARVALHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 22. Ed. Rio de Janeiro: Lu



dos integrantes do Poder Executivo Municipal à existência de lei de iniciativa privativa do Poder Legislativo. Assim, no que concerne à fixação de subsídios dos Secretários Municipais a legislação estabelece:

Constituição Federal	Constituição Estadual	Lei Orgânica Municipal
Art. 29, V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos <b>Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal</b> , observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; ( <u>Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998</u> )	Art. 88, § 3º, - Os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e <b>Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal</b> , observado o que dispõem os arts. 37, XI <sup>4</sup> ; 39, § 4º <sup>5</sup> ; 150, II <sup>6</sup> ; 153, III e 153, § 2º, I <sup>7</sup> da Constituição da República Federativa do Brasil.	<b>Art. 14 – Os subsídios dos agentes políticos, assim considerados o Prefeito, o Vice-Prefeito, os Secretários Municipais e os Vereadores, bem como a pensão vitalícia a que fizerem jus os Vereadores por este Município, serão, os primeiros, fixados pela Câmara Municipal, através de lei específica, em parcela única, determinando-se o seu valor em moeda corrente nacional, e, a Segunda, em percentuais sobre o valor atribuído aos subsídios dos Vereadores.</b> ( <u>Emenda organizacional nº 06/1998</u> )

<sup>4</sup> XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

<sup>5</sup> § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

<sup>6</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

<sup>7</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

III - renda e proventos de qualquer natureza; [...]

§ 2º O imposto previsto no inciso III:

I - será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei;



Observa-se, por meio dos textos legais citados, que **não se aplica** aos Secretários Municipais a regra da anterioridade, razão pela qual não é exigida aprovação de lei em legislatura anterior para que o subsídio seja fixado. **Significa dizer que não há impedimento legal para que haja reajuste dos subsídios no curso da legislatura.**

Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas de Pernambuco:

*Não há impedimento para o reajuste dos subsídios dos Secretários Municipais no curso da legislatura, contudo a iniciativa do veículo normativo previsto na Lei Orgânica Municipal (lei formal ou resolução) deve ser da Câmara de Vereadores. (PROCESSO TCE-PE Nº 1720534-7, Relator: Marcos Loreto, 5ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 22/02/2017)*

Destarte, não há impedimento legal quanto à propositura de projeto de lei cujo objeto é majorar o subsídio do Secretariado Municipal no curso da legislatura, desde que seja observada a iniciativa da Câmara Municipal, bem como a vedação de aumento nos últimos 180 dias do mandato do Prefeito.

*In casu*, o projeto de Lei 7.508/2017 de iniciativa da Câmara Municipal tem como finalidade fixar o subsídio dos Secretários Municipais, com efeitos financeiros retroativos a 1º de janeiro de 2017 e revogar a lei 5.838/2016.

**Não há óbice legal em conferir efeitos retroativos** à lei 7.508/2017, desde que sejam respeitados todos os requisitos legais previstos no texto Constitucional (iniciativa da Câmara de Vereadores e respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne aos limites de despesa com pessoal<sup>8</sup>).

<sup>8</sup> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:  
I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.



Em relação à possibilidade de retroatividade da lei, é salutar a lição de LUCIANO AMARO<sup>9</sup>:

*Como princípio geral, a Constituição prevê a irretroatividade relativa da lei, ao determinar que esta não pode atingir o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI); há, ainda, outras vedações à aplicação retroativa da lei (de que é exemplo a que decorre do item XXXIX do mesmo artigo: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”). Obedecidas as restrições, a lei pode, em princípio, voltar-se para o passado, se o disser expressamente ou se isso decorrer da própria natureza da lei; se nada disso ocorrer, ela vigora para o futuro.*

No caso em análise, o ato legislativo busca conferir legalidade a um ato praticado anteriormente, mas que, aparentemente, conteve vícios procedimentais (lei 5.838/2016). Na hipótese, o aumento dos Secretários Municipais deveria ter sido realizado em sessão ordinária, no entanto, foi realizado em sessão extraordinária, o que desrespeitou o texto legal.

Cumpra salientar que apesar de não haver uma previsão legal expressa nos textos da Constituição Federal e do Estado de Pernambuco, bem como na Lei Orgânica do Município de Caruaru a respeito da possibilidade de conferir efeito retroativo à lei que fixa subsídios ou remuneração de agentes públicos, **também não há vedação a tal prática**. Diante disso, utilizando da melhor interpretação hermenêutica que seria a analogia, é cabível o aumento salarial com efeito retroativo, de modo que colaciono ao presente parecer a legislação federal que conferiu efeitos retroativos à remuneração dos servidores públicos federais. Senão vejamos:

**Lei 13.326/2016** - Art. 98. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de agosto de 2015, ou, se posterior, a partir da data de sua publicação, nas hipóteses em que não estiver especificada outra data no corpo desta Lei ou em seus Anexos.

**Lei 11.490/2007** - Art. 7º Fica reaberto até 29 de junho de 2007 o prazo de opção para integrar Carreira e os Planos de Carreiras e

<sup>9</sup> AMARO, Luciano, Direito Tributário Brasileiro. - 11ª ed. rev. e atual. - São Paulo : Saraiva, 2005.

Cargos de que tratam os arts. 1º, 11, 49 e 89 da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, aos servidores ativos, inativos e pensionistas.  
Parágrafo único. **Os efeitos financeiros decorrentes do enquadramento de que trata o caput deste artigo retroagirão à data de implementação dos respectivos Planos de Carreiras e Cargos e Carreira.**

No âmbito do Município de Caruaru há precedentes desta Casa Legislativa que autorizaram a concessão de efeito financeiro retroativo, dentre eles, a **lei 5.133/2011, que alterou o piso salarial dos professores, bem como a lei 5.842/2017, que reajustou a remuneração mínima dos servidores do município.** Vejamos:

**Lei 5.133, art. 7º** - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, respeitadas as retroatividades estabelecidas.

**Lei 5.842, art. 5º** - A presente lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros retroativos a 1º de janeiro de 2017.

Tendo como base a legislação acima transcrita, vê-se, que é possível conferir efeitos financeiros retroativos a determinada lei. Dessa forma, a elaboração de novo ato legislativo em conformidade com a lei está sob a égide do princípio da Autotutela, consagrado não só pela doutrina, mas também pelo entendimento sumulado no enunciado 473 do Supremo Tribunal Federal:

*A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.*

Em suma, a autotutela é tida como uma emanção do princípio da legalidade e, como tal, impõe à Administração Pública o dever, e não a mera prerrogativa, de zelar pela regularidade de sua atuação, ainda que para tanto não tenha sido provocada.

Além disso, o fato de haver processo judicial pendente sobre o aumento do subsídio dos Secretários Municipais não impede que o Poder Legislativo Municipal revogue um ato anterior e publique um novo em conformidade com a lei,



com efeitos retroativos, desde que respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Por fim, observo que a legislação objeto do presente parecer busca apenas sanar um erro formal no procedimento de aprovação da lei que majorou o subsídio.

### 3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, em obediência às normas legais, em consonância com o princípio da autotutela, da excepcionalidade da retroatividade das leis, bem como na ausência de aplicação da anterioridade na fixação dos subsídios dos Secretários Municipais, e por fim **com base nos precedentes legislativos Federais, bem como desta Casa, o presente parecer é no sentido de que é possível conferir à lei 7.508/2017 efeitos financeiros retroativos, desde que sejam respeitados os limites previstos na lei de Responsabilidade Fiscal, concernentes aos gastos com despesa de pessoal<sup>10</sup>, visto que a presente lei almeja sanar mero erro procedimental constante na lei 5.838/2016.**

É o parecer. À conclusão superior.

Caruaru, 05 de junho de 2017.



JOÃO AMÉRICO RODRIGUES DE FREITAS  
Consultor Jurídico Geral

<sup>10</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.