



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA
Parecer Chefia nº 7/2021

Parecer Chefia nº 7/2021

Ref. Ofício SINDILEX 008/2021 – Pauta de Reivindicações 2021

TID 19208096

Interessado: Secretaria Geral Administrativa

Assunto: Revisão geral de remuneração e reajuste de valores de vale-refeição, auxílio-alimentação e auxílio-saúde – Lei Complementar nº 173/2020

À Secretaria Geral Administrativa
Sr. Secretário Geral,

SERVIDOR PÚBLICO. Lei Complementar nº 173, de 2020, art. 8º, inc.I. REAJUSTE E REVISÃO ANUAL DE REMUNERAÇÃO dos servidores da CMSP até 31/12/2021: impossibilidade.

AUXÍLIO-REFEIÇÃO(VALE-REFEIÇÃO). Atualização do valor pelo IPC-FIPE. Lei nº 12.858 de 1999, art. 1º § 2º e art. 17 § 1º da Lei nº 16.899 de 2018. Determinação legal anterior à pandemia. Incidência do art. 8º, inc. VI *in fine* da LC 173 de 2020, limitada à variação do IPCA, conforme art. 8, inc. VIII da LC 173 de 2020. Apuração do IPC/FIPE, nos termos legais, já contemplada no valor de face decorrente da Decisão da Mesa nº 4208 de 18 de maio de 2019. Impossibilidade de, no exercício de 2021, conceder majoração superior à decorrente da determinação legal, por força da LC 173 de 2020.

AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018, art. 3º. Determinação legal de reajuste anual (vinculação), porém sem determinação quanto a índice (discricionariedade restrita à escolha do índice, observada a disponibilidade orçamentária). Incidência da exceção contida no art. 8º, inc. VI, *in fine*, limitada ao teto estabelecido no art. 8º, inc. VIII da LC 173 de 2020 (aplicação do IPCA). Viabilidade do reajuste do Auxílio-Alimentação, pelo menor índice nacional apurado por SGA.23, IPCA(IBGE) Geral, de 9,41% (acumulado, referente ao período de março de 2019 a fevereiro de 2021).

AUXÍLIO-SAÚDE. Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018, art. 6º e 15. Determinação legal de reajuste anual (vinculação), porém sem determinação quanto a índice (discricionariedade restrita à escolha do índice, observada a disponibilidade orçamentária). Incidência da exceção contida no art. 8º, inc. VI, *in fine*, limitada ao teto estabelecido no art. 8º, inc. VIII da LC 173 de 2020 (aplicação do IPCA). Viabilidade do reajuste do Auxílio-Saúde, pelo menor índice nacional apurado por SGA.23, IPCA(IBGE) Geral, de 9,41% (acumulado, referente ao período de março de 2019 a fevereiro de 2021).



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA
Parecer Chefia nº 7/2021

O Sindicato dos Servidores da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo- SINDILEX oficiou esta Câmara, nos termos do Ofício SINDILEX nº 008/2021 de referência, apresentando uma extensa pauta de reivindicações, aprovada, segundo consta, em Assembleia Geral Ordinária do dia 22 de fevereiro de 2021.

Em face do Ofício SINDILEX nº 008/2021, V. Sa. solicita *“análise e manifestação dessa D. Procuradoria acerca da possibilidade ou não da concessão de revisão geral/recomposição salarial no mês de março do corrente ano (item 1); bem como atualização/reajuste dos valores referentes ao vale-refeição (item 2), auxílio-alimentação (item 3) e auxílio-saúde (item 4), todos itens constantes da Pauta de Reivindicações de 2021 apresentada pelo SINDILEX, tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 173/2020”*.

Passo a transcrever tais itens, tal como constam do Ofício mencionado:

“1. REAJUSTE SALARIAL

1.1. RECOMPOSIÇÃO SALARIAL para servidores ativos, inativos e pensionistas, pelo IPCA acumulado em 24 meses: de março de 2019 a fevereiro de 2020, e de março de 2020 a fevereiro de 2021 (índice ESTIMADO de 8,94%).”

2. VALE REFEIÇÃO 2.1. Atualização do vale-refeição para o valor facial de R\$ 53,00, de acordo com o IPCA acumulado em 24 meses;

3. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO

3.1. Estender o benefício aos servidores aposentados e pensionistas 3.2. Atualização do auxílio-alimentação para o valor de R\$ 744,31 de acordo com IPCA Alimentos - São Paulo acumulado em 24 meses (índice estimado: 22,38%);

4. AUXÍLIO SAÚDE 4.1. Estender o benefício de auxílio-saúde aos aposentados e pensionistas. 4.2. Atualização do valor do auxílio-saúde em 16,09%, conforme índice de Reajuste da ANS acumulado dos últimos 24 meses”.

Primeiramente, cumpre recordar que o Supremo Tribunal Federal, em 15 de março de 2021, no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6450, 6447, 6525 e 6442, decidiu pela improcedência das ações diretas e pela constitucionalidade da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, inclusive de seu art. 8º, e, entendeu, conforme trechos do voto do Relator Ministro Alexandre de Moraes, acolhido unanimemente pelo Plenário, que *“os arts. 7º e 8º da LC 173/2020, ao contrário do que alegado nas ADIs 6450 e 6525 (violação à autonomia federativa), traduzem em verdadeira alternativa tendente, a um só tempo, alcançar o equilíbrio fiscal e combater a crise gerada pela pandemia. Reconheço, assim, a constitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 em relação à alegação de contrariedade ao pacto federativo e autonomia dos entes”*.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Quanto à extensão de tais benefícios aos aposentados e pensionistas, pleiteada pelo SINDILEX, deixaremos de nos manifestar, porquanto não foi solicitado parecer a esta Procuradoria por SGA. De todo modo, as leis que instituíram tais benefícios, de caráter indenizatório e não remuneratório, em favor dos servidores ativos, não respaldam a pretensão. Além disso, nos termos do inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, é inviável a criação de despesas de caráter continuado até 31 de dezembro de 2021.

Com tais pressupostos, iremos examinar os itens do pleito cuja análise nos foi solicitada por SGA, separadamente: I – Do reajuste e da revisão; II- Do reajuste e da majoração: do auxílio-refeição (1), do auxílio-alimentação (2) e do auxílio-saúde (3); III- Conclusões.

I – DO REAJUSTE E DA REVISÃO ANUAL

Nos expressos termos do artigo 8º inciso I, da Lei Complementar nº 173, de 2020, considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, nos Estados, nos Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, até 31 de dezembro de 2021, estão vedadas as concessões, a qualquer título, que impliquem em “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”

Como se verifica do texto legal, independentemente da divergência doutrinária existente entre as expressões “reajuste” e “revisão” de remuneração, a Lei Complementar n.º 173, de 2020 proibiu não apenas o reajuste, mas quaisquer adequações de remuneração, independentemente do título que tiverem, o que, por sua generalidade, certamente inclui a reposição de defasagem inflacionária, objeto da revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Tanto o reajuste como a revisão remuneratória acarretarão, inequivocamente, aumento de despesa com pessoal, e, portanto, estão ambos igualmente vedados no âmbito Municipal até 31 de dezembro de 2021, pelo art. 8º, inciso I, da Lei Complementar 173, de 2020.

Ressalte-se não ser obrigatória, nos termos constitucionais, a adequação remuneratória aos aumentos inflacionários. Conforme entendimento consolidado do Supremo



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Tribunal Federal, o inciso X do art. 37 da Constituição Federal, que prevê a revisão geral anual dos vencimentos dos servidores públicos, “não estabelece um dever específico de que a remuneração dos servidores seja objeto de aumentos anuais, menos ainda em percentual que corresponda, obrigatoriamente, à inflação apurada no período”¹, e de que, portanto, inexiste direito dos servidores públicos à manutenção do valor real de sua remuneração, com exceção dos casos em que a remuneração total dos servidores se encontra abaixo do valor nominal do salário mínimo nacional. Por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 565.089/SP, de 25/09/2019, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não há direito subjetivo do servidor à recomposição inflacionária, tendo sido estabelecida a seguinte tese de repercussão geral (Tema n.º 19): “O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.

Nesse sentido, o Ministério Público do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio de parecer de seu Procurador Geral, manifestou-se sobre o tema da revisão geral anual em face da Lei Complementar n.º 173/2010, concluindo: “O artigo 8.º, inciso I, da Lei Complementar Nacional n.º 173/2020, veda a concessão da revisão geral anual de que trata o artigo 37, inciso X, da Constituição da República, até 31/12/2021, exceto quando derivada de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à 28/05/2020”.(**doc. 1**)

Acolhendo tal orientação, posicionou-se o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio de Parecer exarado por seu Plenário, que, nos termos do art. 227 do Regimento Interno daquela Corte tem força obrigatória para seus jurisdicionados (não para a Câmara Municipal de São Paulo, que é fiscalizada pelo TCM), respondendo conjuntamente a diversas Consultas, formuladas pelo Tribunal de Justiça Militar do Estado de São Paulo e diversas Câmaras Municipais, Prefeituras e entidades públicas, conforme decisão publicada no DOE de 10/12/2020, referente aos TC's -1016054.989.20-7, -016054.989.20-7, 016638.989.20-2, 017054.989.20-7, 017542.989.20-7, 019142.989.20-1, 019494.989.20-5,

¹ Nesse sentido: STF, MS 21.659, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 3/2/2006; RE 194.317, 1ª T. Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 8/9/2000; Rcl 3.786-AgRAgR-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 30/11/2007; RE 549.947- AgR, 2ª T., Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 18/9/2009; e AI 853.892-AgR, T., Rel. Min. Rosa Weber, DJe 29/5/2013.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

018592.989.20-6, 018662.989.20-1 e outros (**doc. 2**). Ponderou o Relator Renato Martins Costa, em seu Relatório e Voto (**doc. 3**), quanto à Revisão Geral Anual:

“Mais ainda, não bastasse a referência do d. MPC à tese de repercussão geral consagrada no E. STF, de que a revisão anual não gera aos servidores públicos direito subjetivo à indenização (Tema 019), o Excelso Tribunal igualmente deliberou, à luz do preceito do Art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF, que a mesma revisão pressupõe medidas de natureza orçamentário-financeira, concluindo, tal e qual, que: “A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias” (Tema 864, decorrente do RE 905357, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, 29/11/2019).

Nesse contexto, arrisco-me a acrescentar ao debate que, reconhecida a vedação ao RGA em primeiro plano, cabe presumir que as ressalvas que encerram o inciso I, do Art. 8º da Lei, somente se justificam se a revisão igualmente estiver contemplada nas leis orçamentárias relativas ao correspondente exercício”.

Concluiu, pois, o Pleno do TCE, por meio de Parecer (doc.2), quanto à Consulta mencionada:

“1) Com a publicação e vigência da Lei Complementar 173/2020 em 28 de maio de 2020, questiona-se se o artigo 8º da referida lei veda a concessão da Revisão Geral Anual aos servidores públicos?

RESPOSTA: *Sim. Ressalvadas as hipóteses descritas no Art. 8º, inciso I, “in fine”, a concessão de Revisão Geral Anual está vedada até 31/12/2021.”*

Importante salientar que o Ato Normativo nº 01/2020-TJ/TCE/MP, de 3 de junho de 2020, assim determinou para o Tribunal de Justiça de São Paulo, Ministério Público de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (D.O.E, 4/06/20, PL, p.12):

“Art.1º. Ficam vedadas, entre o dia 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como a criação ou majoração de qualquer vantagem ou benefício pecuniário, inclusive indenizatório, salvo se o ato de concessão ocorrer



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

de decisão judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020”.

Em igual sentido, posicionou-se o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, em sede de Representação do Ministério Público de Contas respectivo (Processo n. 16.175-6/2020), na qual se determinou cautelarmente à Câmara Municipal de Cuiabá suspender qualquer pagamento a título de revisão geral anual aos servidores do legislativo, com base em Lei aprovada após a edição da Lei Complementar n.º 173/2020 (Diário Oficial de Contas, Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul, Ano 9, 21 de julho de 2020, p.9/13)(**Doc. nº 3**).

Na mesma linha, a Recomendação Conjunta N. 001/2020/MPCRO/TCERO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (**doc. 4**) tem o seguinte teor:

*“RECOMENDAM aos Presidentes de Câmaras Municipais e aos Prefeitos Municipais que, em observância ao art. 8º, inc. I da Lei Complementar 173/2020 e ao Parecer Prévio n. PPL-TC 00020/20 (Processo n. 01871/2020), exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ABSTENHAM-SE DE PROPOR OU APROVAR projetos de leis visando a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de vencimentos ou subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores, Secretários Municipais e servidores, salvo se em cumprimento de sentença judicial transitada em julgado ou decorrente de lei autorizativa editada anteriormente à situação de calamidade pública”.*²

Observo que inexiste “determinação legal anterior à calamidade pública” para a revisão e reajuste da remuneração dos servidores da Câmara Municipal de São Paulo no exercício de 2021, não havendo que se falar na exceção a que se refere o inciso I, “*in fine*”, do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, impondo-se, ano a ano, a promulgação de nova lei municipal com essa finalidade, até para o fim de se assegurar o preenchimento dos requisitos da LRF e leis orçamentárias. Se a Mesa da Câmara entender pertinente o reajuste e a revisão da remuneração dos servidores, tal como pretendido pelo SINDILEX no item 1 de seu Ofício, deverá ter a iniciativa de ingressar com Projeto de Lei que aumente a remuneração dos servidores neste exercício de 2021, em razão da exigência expressa do inciso X do art.

² Disponível em: [https://tcero.tc.br/wpcontent/uploads/2020/12/Recomendacao-Conjunta-001-2020-MPCRO-TCERO.pdf].



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

37: “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”. O que não me parece ser adequado nem com amparo jurídico neste exercício de 2021.

Tal providência adotou a Mesa da Câmara, a título ilustrativo, ao ter a iniciativa quanto ao Projeto de Lei nº 96/2011, que se converteu na Lei nº 15.369, de 25 de abril de 2011, cujos artigos 1º e 2º assim dispõem:

Art. 1º Os vencimentos, funções gratificadas, salários, salário-família e salário-esposa dos servidores públicos da Câmara Municipal de São Paulo ficam reajustados em 6,01% (seis inteiros e um centésimo por cento), a partir do dia 1º de março de 2011, conforme disposição do art. 1º da Lei nº 14.889, de 20 de janeiro de 2009.

Art. 2º Fica concedido, a título de reposição parcial das perdas inflacionárias no período de 1º de fevereiro de 2004 a 29 de fevereiro de 2008, o reajuste de 6,02% (seis inteiros e dois centésimos por cento), a partir do dia 1º de março de 2011.

Parágrafo único. Sobre o reajuste de que trata este artigo incidirá aquele determinado pelo art. 1º desta lei.

Do mesmo modo, também exemplificativamente, dispôs a Lei 16.936, de 11 de junho de 2018, em seu artigo 2º.

Porém, pelas razões já expostas, tal iniciativa de Projeto de Lei, a ser apresentada pela Mesa da Câmara Municipal, não me parece autorizada pelo art. 8º, inciso I, da Lei Complementar nº 173, de 2020, considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sendo inviável o reajuste ou a revisão remuneratória dos servidores da Edilidade, neste exercício de 2021, tal como pretendido pelo SINDILEX.

II- DO REAJUSTE E DA MAJORAÇÃO DO AUXÍLIO-REFEIÇÃO, DO AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO E DO AUXÍLIO SAÚDE

Pleiteia o SINDILEX, nos itens 2, 3 e 4 de seu Ofício, em síntese, a atualização dos valores pagos aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo a título de Auxílio-



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Refeição (Vale-Refeição), Auxílio-Alimentação e Auxílio-Saúde, de acordo com a inflação do período, medido pelo IPCA acumulado.

A respeito do reajuste ou majoração de tais benefícios aos servidores da Edilidade paulistana, dispõe o art. 8º, *caput* e inciso VI, da Lei Complementar nº 173, de 2020:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

Interpretando e aplicando tal dispositivo, o Ato Normativo nº 01/2020-TJ/TCE/MP, de 3 de junho de 2020, já anteriormente mencionado, determinou para o Tribunal de Justiça de São Paulo, Ministério Público de São Paulo e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (D.O.E, 4/06/20, PL, p.12), estarem vedadas até 31 de dezembro de 2021, “ a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, bem como a criação ou majoração de qualquer vantagem ou benefício pecuniário, inclusive indenizatório, salvo se o ato de concessão decorrer de decisão judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à vigência da Lei Complementar nº 173, de 2020”.

Parece-me claro, pois, no mesmo sentido, que de acordo com o art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar nº 173, de 2020, ficar vedado à Câmara Municipal de São Paulo, como órgão legislativo do Município, criar ou majorar auxílios, vantagens ou benefícios, de qualquer natureza, a seus servidores públicos, até 31 de dezembro de 2021, como critério geral.

No entanto, necessário se torna verificar se a atualização dos benefícios do Auxílio-Refeição, Auxílio-Alimentação e Auxílio-Saúde, tal como pretendido pelo SINDILEX em seu Ofício, itens 2, 3 e 4, pode ser enquadrada dentro das exceções previstas no art. 8º, inciso VI, “in fine” da Lei Complementar nº 173/2020, em especial no tocante a seguinte



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

exceção: se o reajuste de cada benefício, com o fim de sua atualização, é “derivado de determinação legal anterior à calamidade”.

A “determinação” relativa ao reajuste do benefício ou auxílio, deverá estar prevista expressamente em lei, não por meio de Ato regulamentar, e deverá ser de fato “determinação”, ou seja, a majoração ou reajuste não poderá ser estar submetida a critério subjetivo discricionário do Administrador.

Não se trata de entendimento inovador adotado por esta Edilidade paulistana. No Parecer Chefia nº 10/2020, acolhido pela E. Mesa, analisando a vedação da Lei Complementar nº 173, de 2020, em hipótese análoga, manifestei-me no sentido de necessidade de prévia determinação legal que afastasse a discricionariedade da Mesa da Câmara, invocando o Parecer n. 18.283/20 da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul:

“Neste caso, tratando-se de gratificação de caráter objetivo derivada de ato administrativo vinculado, resta configurada a “determinação legal anterior à calamidade pública” excepcionada pela Lei Complementar nº 173/2020. Idêntico raciocínio se aplica às gratificações ou aos adicionais associados ao exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, que deverão ser concedidos quando verificado o suporte fático estabelecido na legislação de regência.

Lado outro, as gratificações jungadas a atos discricionários, por não decorrerem de imposição legal, mas sim de faculdade do gestor, não são passíveis de concessão no período de eficácia temporal da Lei Complementar nº 173/2020”.

Também, em igual orientação, em hipótese análoga, o Tribunal de Contas do Estado, assim respondeu quanto à exceção prevista no inciso I, relativa à necessidade de prévia determinação legal, diante da Consulta item 10:

“RESPOSTA: A vantagem de concessão discricionária não se amolda à ressalva da lei, estando, portanto, vedada nos termos do inciso I.”

Indispensável verificar, portanto, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, como está disciplinado por lei cada um desses auxílios ou benefícios, e se, em particular, a lei editada previamente a 28 de maio de 2020, data da entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, de 2020, determina periodicamente a majoração ou reajuste desses auxílios ou benefícios, sem margem a discricionariedade por parte da Mesa Diretora.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA
Parecer Chefia nº 7/2021

(1) Item 2 – Auxílio-Refeição (Vale-Refeição):

Esse benefício foi instituído aos servidores do Município de São Paulo, também aos servidores da Câmara Municipal, por meio da Lei nº 12.858, de 18 de junho de 1999 (**doc. 5**), com posteriores alterações, sob a forma de pagamento em pecúnia, como se deduz de seu artigo 1º, “*in verbis*”:

Art. 1º Fica instituído o Auxílio-Refeição em pecúnia, cujo valor será de R\$ 6,00 (seis reais) por dia útil trabalhado, destinado ao custeio das despesas realizadas com alimentação pelos servidores municipais ocupantes de cargo ou função que se encontrarem nas seguintes condições:

I - submetidos à jornada de trabalho igual ou superior a 30 (trinta) horas semanais; (Redação dada pela Lei nº 13.598/2003)

Por seu turno, o § 2º do artigo 1º da mencionada Lei estabelece:

§ 2º - O valor do Auxílio-Refeição estipulado no "caput" deste artigo deverá ser atualizado anualmente de acordo com o índice apurado pela FIPE.

Ainda, ressalte-se que posteriormente o art. 17 da Lei nº 16.899, de 24 de maio de 2018 (**doc. 6**) estabeleceu:

Art. 17. A partir de 1º de junho de 2017, o valor do Auxílio-Refeição instituído pela Lei nº 12.858, de 18 de junho de 1999, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 13.145, de 18 de junho de 2001, nº 13.598, de 5 de junho de 2003, e nº 13.652, de 25 de setembro de 2003, passa a corresponder a R\$ 18,46 (dezoito reais e quarenta e seis centavos).

§ 1º O valor do Auxílio-Refeição previsto no “caput” deste artigo será atualizado, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.858, de 1999, a partir de 1º de junho de 2018.

Verifica-se, pois, que a Lei nº 12.858, de 1999, que instituiu o Auxílio-Refeição determinou no seu art. 1º, § 2º, que seu valor “deverá ser atualizado anualmente de acordo com o índice apurado pela Fipe”. E também que o art. 17 § 1º da Lei nº 16.899, de 2018, utiliza o verbo imperativo para reafirmar que o mesmo “será atualizado, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 12.858, de 1999 a partir de 1º de junho de 2018”.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Trata-se, portanto, a meu ver, de determinação no sentido de necessidade de atualização anual do benefício, de acordo com o índice definido de correção a ser aplicado. A respeito, Maria Sylvia Zanella di Pietro didaticamente ensina:

“Nos atos vinculados: todos os elementos do ato são definidos pela lei. Nos atos discricionários: alguns elementos são deixados à apreciação de da Administração, segundo critérios de conveniência e oportunidade” (Direito Administrativo, 32ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2019).

Constata-se que ao instituir o Auxílio-Refeição a Lei nº 12.858/99 estabeleceu o momento (a periodicidade); o motivo (atualização de valor) e o conteúdo (o índice a ser aplicado). Trata-se, à evidência, de comando normativo que vincula o Administrador.

Todavia, o fato de haver, como no caso, determinação legal, autoaplicável, que vincula o Administrador, não exclui a eventual necessidade ou conveniência de regulamentação, seja no âmbito do Poder Executivo ou do Poder Legislativo. Em outras palavras: de acordo com pacífica orientação do Direito brasileiro, os conceitos de vinculação e discricionariedade do Administrador não se confundem com o conceito de autoaplicabilidade da lei, que diz respeito, conforme doutrina consagrada de José Afonso da Silva (*Aplicabilidade das normas constitucionais*, 7ªed. São Paulo: Malheiros, 2008), acolhida majoritariamente pela doutrina e jurisprudência pátrias, apenas à eventual restrição da eficácia da lei por necessidade de edição de outra lei, o que não é certamente o caso presente. Por óbvio, uma lei plenamente eficaz, autoaplicável e vinculante não exclui a necessidade ou conveniência de edição de ato administrativo regulamentar para a sua perfeita e adequada execução na Edilidade paulistana.

Assim, a título de mero exemplo, a mesma Lei nº 16.899, de 2018, em seu art. 19, introduziu o art. 6º A na Lei nº 12.858, de 1999, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 6º A. Fica facultado ao Poder Executivo conceder o Auxílio-Refeição mediante o fornecimento de cartão magnético ou outra forma assemelhada, na forma que dispuser o decreto regulamentar. (NR)

Ora, como é cediço, no âmbito do Poder Executivo local, compete ao Prefeito praticar atos administrativos referentes aos servidores municipais e expedir decretos (art. 70, inc. II e XII da Lei Orgânica Municipal; art. 84, inc. VI da Constituição Federal).



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

No âmbito do Poder Legislativo, compete a Mesa da Câmara dispor sobre sua organização, funcionamento e superintender os serviços administrativos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias (art. 14, III da Lei Orgânica e art. 13, *caput* e inc. II a do Regimento Interno), em consonância à Constituição Federal, arts. 2º, 51, IV e 52, inc. XIII.

Como também ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

“Quando comparado à lei, que é ato normativo originário (porque cria direito novo originário de órgão estatal dotado de competência própria derivada da Constituição), o decreto regulamentar é ato normativo derivado (porque não cria direito novo, mas apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei)” (op.cit. p. 270).

A propósito, vale mencionar trecho de julgado do E. Tribunal de Justiça de São Paulo relativo a Ato da Mesa nº 1453 de 2019 que regulamentou no âmbito da Câmara Municipal a Lei nº 15.939, de 2013, relativa a cotas raciais para ingresso em concursos:

“O Ato da Mesa impugnado nesta via tem caráter acessório, secundário, vinculado, dependente e subordinado à lei, e objetiva regulamentar a aplicação da lei no âmbito da função administrativa (atípica) do Poder Legislativo. Compete ao órgão colegiado diretor o exercício da função administrativa do Parlamento, o que inclui a competência normativa derivada. Portanto, tem competência a Mesa Diretora da Câmara para a prática do ato vergastado” (MS 2008515-92.2020.8, Órgão Especial, Rel. Moacir Peres, j. 17.06.2020)

No caso do Auxílio-refeição a Lei nº 12.858/99 determinou com periodicidade anual a atualização do seu valor e o índice a ser aplicado. A Mesa da Câmara tem o dever legal de cumprir o quanto determinado.

No âmbito da Câmara Municipal, o Auxílio-Refeição foi regulamentado pelo Ato nº 1032, de 26 de agosto de 2008, o qual admitiu sua concessão “em forma de crédito eletrônico ou outro meio hábil, desde que previsto em contrato”, de modo análogo ao que poderia dispor Decreto do Prefeito. Já o último aumento do valor facial do Auxílio-Refeição foi dado pela Decisão da Mesa nº 4208/19, levando em conta a inflação real do período no âmbito da refeição em restaurantes.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Em síntese: A incidência de determinação legal nada tem a ver com a necessidade ou não de edição de ato administrativo específico – no caso do Poder Legislativo, Ato ou simples Decisão - para conferir exequibilidade à determinação legal originária, já íntegra e autoaplicável, sem qualquer margem de discricionariedade pelo Administrador. Em relação ao auxílio-refeição é preciso, para dar execução e aplicação à lei, a divulgação do índice IPC divulgado pela FIPE, que independe de qualquer ato de conveniência e oportunidade praticado pela Mesa da Câmara, mas se trata de ato vinculado, nos termos do art. 17 da Lei nº16.899, de 24 de maio de 2018 “a partir de 1º de junho de 2018”, com o valor de R\$ 18,46, devendo ser reajustado anualmente de acordo com o índice apurado pela FIPE, “a partir de 1º de junho de 2018”.

Tem-se, pois, que lei municipal, editada previamente à entrada em vigor da Lei Complementar nº 173, de 2020, determina atualização anual, e estabelece o índice a ser adotado, IPC-FIPE. Em tese, pois, a atualização está autorizada pela Lei Complementar nº 173, de 2020, art. 8º inciso VI, “*in fine*”, que ressalva a hipótese de determinação legal anterior à pandemia para admitir reajuste de auxílio.

No entanto, é necessário ainda examinar o disposto no art. 8º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar referida:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

A pretendida atualização do valor de face do Auxílio-Refeição não representa criação de despesa obrigatória de caráter continuado, (inciso VII), pois a despesa já estava anteriormente determinada em lei.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Mas a atualização do Auxílio-Refeição pela Mesa da Câmara, pelo índice FIPE, nos termos da lei municipal, não poderia implicar em “reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA”, nos termos estabelecidos como teto pelo inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar, que há de ser respeitado.

Muito esclarecedora, nesse sentido, a Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, de 01 de junho de 2020 (**doc. 7**), do Ministério da Economia que comentando os incisos do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020:

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

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

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

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

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

8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal. Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico funcionais, acadêmicos e organizacionais. Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite”.

Adotando igual entendimento, ao interpretar o art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 173, de 2020, posicionou-se a Procuradoria Geral do Paraná, por meio do Parecer nº 013/2020, de 23 de junho de 2020 (**doc.8**):

“A interpretação contrario sensu da proibição legal induz à conclusão de que medidas que busquem exclusivamente a recomposição do poder aquisitivo, utilizando-se como índice inflacionário o IPCA são permitidas, ainda que importem, nominalmente, aumento de despesa obrigatória, quer seja classificada como gasto com pessoal ou não.

Ademais, o disposto no art. 8º, inciso VIII, serve ao propósito de preservar o poder aquisitivo contra eventual variação negativa do IPCA, já que o cenário econômico atual pode registrar períodos de deflação. Em síntese: o art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 permite o aumento das despesas obrigatórias nos limites do IPCA, mas impede que esses gastos sofram os efeitos de eventual processo deflacionário.

Por evidente, a norma constitucional invocada pelo legislador como fundamento para a manutenção do poder aquisitivo (inciso IV do caput do art. 7º da Constituição da República) revela que as despesas obrigatórias passíveis de tutela serão somente aquelas diretamente relacionadas à manutenção da dignidade humana (pessoal, encargos e benefícios sociais, por exemplo). Despesas obrigatórias alheias a esse contexto não poderão beneficiar-se da exceção prevista no art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 173/2020”.

De todo o exposto, não há dúvida de que, no caso do Auxílio-Refeição, existe determinação legal anterior à pandemia que implica no dever de atualizar o valor de face nos termos do art. 1º § 2º da Lei nº 12.858 de 1999 e art. 17 § 1º da Lei nº 16.899 de 2018. Porém, face ao art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173 de 2020, tal atualização teria como teto a variação do IPCA



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

A fim de verificar se a Mesa Diretora observa desde já a determinação legal, solicitei informação à SGA.23 quanto à atualização do valor de face nos termos do art. 17 § 1º da Lei nº 16.899 de 2018, que remete ao art. 1º § 2º da Lei nº 12.858 de 1999.

Conforme informado pela Supervisão de SGA.23, o valor de face para o ano de 2021 já supera o índice constante na determinação legal anterior à pandemia, como demonstra o histórico do IPC divulgado pela FIPE (**doc 9**).

Em tal cenário, o atendimento do pleito de atualização do benefício com base no IPCA não decorreria de determinação legal anterior à pandemia, mas em critério inflacionário superior ao IPC/FIPE, conforme valor face do Auxílio-Refeição fixado nos termos da Decisão da Mesa nº 4208/19.

Logo, tendo em vista o disposto nos incisos VI e VIII do art. 8º da Lei Complementar 173, de 2019, limites legais e prudenciais que devem ser respeitados, fica vedada a majoração desse benefício em 2021. Com efeito, o Poder Legislativo está adstrito, no presente exercício, não só às determinações legais relativas ao Auxílio-Refeição, mas também às restrições da Lei Complementar nº 173 de 2020.

Do exposto, não é deferível o pleito do SINDILEX de Atualização do Auxílio-Refeição (Vale-Refeição) para o valor facial de R\$ 53,00, de acordo com o IPCA acumulado em 24 meses.

(2) Item 3- Auxílio-Alimentação.

Pleiteia o Sindilex a atualização do Auxílio-Alimentação para o valor de R\$ 744,31, de acordo com IPCA Alimentos - São Paulo acumulado em 24 meses (índice estimado: 22,38%).

Necessária primeiramente, para a análise de tal solicitação, a detida análise da legislação em vigor quanto a este benefício.

O Auxílio-Alimentação foi instituído pela Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018 (**doc. 10**), que assim estabeleceu em seu art. 3º:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Art. 3º Fica instituído o auxílio-alimentação, benefício de caráter indenizatório, cujo valor inicial é fixado em R\$ 573,45 (quinhentos e setenta e três reais e quarenta e cinco centavos), em forma de crédito eletrônico, destinado ao custeio das despesas realizadas com a aquisição de gêneros alimentícios em estabelecimentos comerciais pelos servidores da Câmara Municipal de São Paulo.

§ 1º É vedada a percepção do mesmo benefício em duplicidade.

§ 2º Ato da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo disciplinará os critérios para a concessão do benefício auxílio-alimentação, bem como reajustará o seu valor, no mês de março de cada ano, observada a disponibilidade orçamentária.

Como se constata, a Lei nº 16.936, de 2018, estabeleceu a obrigatoriedade de reajuste do valor do Auxílio-Alimentação, antes de entrar em vigor a Lei Complementar nº 173, de 2020, e que o reajuste deve ser efetivado por Ato da Mesa Diretora.

No entanto, certo é que a lei previu uma margem de discricionariedade para a escolha do critério para o reajuste do benefício.

Observo, desde já, que a exigência prevista no art. 3º, § 2º, da Lei nº 16.936, de 2018, quanto à observância da disponibilidade orçamentária, não me parece ingressar no âmbito da discricionariedade administrativa, mas sim no âmbito da simples cautela legal. Evidentemente, a atualização do benefício acarretará despesa obrigatória que deverá estar prevista em lei orçamentária, conforme exigência da Lei nº 4.320 de 1964, art. 2º, caput e art. 4º, e art. 17, § 1º, da LRF.

Dito de outro modo: a conveniência e oportunidade facultadas à Mesa Diretora, próprias da discricionariedade administrativa, não dizem respeito, nos termos legais, à aplicação ou não do reajuste com o fim de atualização do benefício (que é determinado pela lei), nem tampouco quanto ao momento (março de cada ano), nem à exigência de disponibilidade orçamentária (que é decorrência da Lei nº 4.320, de 1964, e do art. 17, § 1º, da LRF), mas apenas no tocante à escolha do critério de reajuste.

E é preciso ter em conta que o reajuste admitido, para o caso, tem por fim simples atualização monetária, recompondo o valor aquisitivo do auxílio, que se trata de benefício de caráter “indenizatório”, “destinado ao custeio das despesas realizadas com a aquisição de gêneros alimentícios”, tal como previsto no art. 3º, “caput”, da Lei nº 16.936, de 2018.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Assim, como exposto, o fato de existirem vários critérios ou índices de reajuste a serem colocados como opção de escolha pela Mesa Diretora não retira a obrigatoriedade e vinculação da lei, embora remanesça uma estreita margem de discricionariedade. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Com relação ao objeto e conteúdo, o ato será vinculado quando e lei estabelecer apenas um objeto como possível para atingir determinado fim; por exemplo, quando a lei prevê uma única penalidade possível para punir uma infração. E será discricionário quando houver vários objetos possíveis para atingir o mesmo fim, sendo todos eles válidos perante o direito; é o que ocorre quando a lei diz que, para uma determinada infração, a Administração pode punir o funcionário com as penas de suspensão ou de multa” (op.cit. pg. 253).

Daí que, no meu parecer, a E. Mesa está em princípio obrigada à concessão do reajuste do Auxílio-Alimentação. Porém, como a Lei nº 16.936, de 2018 não explicita um único critério ou índice específico para o reajuste do valor do benefício, a Mesa Diretora deverá elegê-lo, com margem de discricionariedade dentro da “reserva do possível”. Confira-se a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

“Quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem fugir aos parâmetros por ela traçados. (...) O contrário se passa com os atos discricionários. Nestes se defere ao agente o poder de valorar os fatores constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e a oportunidade da conduta. Como o sentido do mérito administrativo importa essa valoração, outra não pode ser a conclusão senão a de que tal figura só pode estar presente nos atos discricionários. Referida valoração de conveniência e oportunidade é que reflete o que modernamente se denomina reserva do possível, ou seja, o conjunto de elementos que tornam possível esta ou aquela ação governamental e, por via de consequência, o que se revela inviável de ser executado pela Administração em certo momento e dentro de determinadas condições”. (Manual de Direito Administrativo, 27ª Ed., Atlas, São Paulo, 2014, pg. 125).

O Auxílio-Alimentação, instituído por lei, foi disciplinado, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, pelo Ato nº 1407, de 30 de junho de 2018. O Ato nº 1439, de 17 de



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

maio de 2019, realizou o último reajuste de seu valor, à razão de 6,06% (seis inteiros e seis centésimos percentuais), a partir de 1º de março de 2019.

A reserva do possível, a que alude José dos Santos Carvalho Filho implica, para o caso em exame, que no atual cenário normativo, a determinação legal anterior à pandemia a ser cumprida pelo Administrador em relação ao reajuste do Auxílio-Alimentação terá como teto a variação do IPCA (art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173 de 2020), o que reduz a margem de discricionariedade quanto ao modo de dar cumprimento à determinação legal, à qual o Administrador está vinculado.

E, de fato, conforme informado pela Supervisão da Equipe de Contabilidade e Orçamento-SGA.23(**doc.11**), a comparação dos principais índices nacionais, referente ao período de reajuste Acumulado de 24 meses, desde o último reajuste (período de março de 2019 a fevereiro de 2021), previsto no parágrafo § 2º, do artigo 3º e no artigo art. 15 da Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018, corresponde à seguinte:

- a) IPCA (IBGE) Geral: **9,41%**
- b) INPC (IBGE): **10,38%**
- c) IPC-FIPE-Geral: **10,22%.**

Dentre esses três principais índices nacionais apurados, deverá a E. Mesa escolher um deles. Tendo em vista os limites da Lei Complementar nº 173, de 2020, em seu art. 8º, inciso VIII, no entanto, estará adstrita a E. Mesa a escolher o índice acumulado a), IPCA (IBGE) Geral, 9,41%, sem qualquer margem de discricionariedade, por ser o IPCA(IBGE)Gera**l** o menor índice e ao mesmo tempo o índice teto, admitido pela Lei Complementar, em seu art. 8º, inciso VIII.

Informa ainda o SGA.23 o impacto orçamentário, calculado pelo menor índice de atualização apresentado acima, para reajuste dos Auxílios: "Alimentação" e "Saúde", período março de 2019 a fevereiro de 2021, salientando haver a disponibilidade orçamentária para esse reajuste.

Tal índice acumulado de 9,41% preenche, pois, conforme informações de SGA.23, tanto os requisitos próprios para a concessão do benefício previstos no art. 3º, § 2º, da Lei nº 16.936, de 2018, como as exigências específicas orçamentárias da Lei 4.320, de 1964, da



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

LRF, como também ainda os requisitos de equilíbrio fiscal impostos pela Lei Complementar 173, de 2020.

Recorde-se que o art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173 de 2020, veda ao Administrador “adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal”.

Quanto a tal dispositivo, além do já aduzido quanto à preservação do poder aquisitivo que é o fim do reajuste do benefício em questão, nos termos do art. 3º, “caput” da Lei nº 16.936, tenho como pacífico que o Auxílio-Alimentação é uma despesa de pessoal diretamente relacionada à dignidade humana, um benefício social típico, já que a alimentação é direito relacionado com as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, direito estendido a todo servidor público, conforme arts 7º, IV e 39, § 3º da Constituição da República.

Em razão do exposto, entendo que é de ser admitido, face ao disposto no art. 8º, inciso VI, “*in fine*” da Lei Complementar nº 173, de 2020, o reajuste com o fim de atualização do valor do Auxílio-Alimentação aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo no exercício de 2021, uma vez que há determinação legal que vincula a Mesa Diretora (art. 3º, § 2º da Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018), anteriormente à entrada em vigor da Lei Complementar. O critério de atualização a ser utilizado deve observar não só a disponibilidade orçamentária e a legislação orçamentária específica, mas também a variação acumulada do valor do benefício no período entre março de 2019 a fevereiro de 2021, conforme índice que atenda, como teto, o limite previsto no art.8º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 173 de 2020. Tendo em vista que, entre os índices oficiais nacionais de reajuste, o menor é índice do IPCA(IBGE) Geral, de 9,41%, entendo que esse índice há de ser adotado pela Mesa Diretora, que respeita igualmente o teto da Lei Complementar.

(3) Item 4- Auxílio-Saúde

O Auxílio-Saúde foi instituído igualmente pela Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018 (**doc. 10**), que assim dispôs em seus arts. 6º e 15:



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Art. 6º A assistência à saúde dos Vereadores, mediante requisição própria, e dos servidores da Câmara Municipal de São Paulo, bem como de seus respectivos dependentes, será prestada também na forma de auxílio, de caráter indenizatório, condicionado à existência de recursos orçamentários, mediante ressarcimento de despesas com planos privados de assistência à saúde médica e/ou planos privados de assistência odontológica, observados os limites constantes no Anexo I desta lei.

Art. 15. A atualização dos limites do auxílio-saúde será estabelecida por Ato da Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, no mês de março de cada ano, observada a disponibilidade orçamentária.

Como se verifica, a Lei nº 16.936, de 2018, estabeleceu a obrigatoriedade de atualização do Auxílio-Saúde, no mês de março de cada ano, antes de entrar em vigor a Lei Complementar nº 173, de 2020.

O SINDILEX, na ausência de índice previamente estabelecido em lei, pleiteia que se aplique para o reajuste do Auxílio-Saúde, a atualização do valor pelo índice de reajuste da ANS. Pois bem, tal pleito só seria atendível se a atualização por tal índice respeitasse o “teto” de reajuste previsto no art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173, de 2020, nos casos em que lei anterior vincule o administrador a concedê-lo.

Assim, aplica-se ao Auxílio-Saúde, *mutatis mutandis*, o quanto explanado no item anterior relativo ao Auxílio-Alimentação.

O Administrador, conforme determinação legal do art. 15 da Lei nº 16.936 de 2018 (anterior à pandemia) está obrigado à concessão do reajuste do auxílio-saúde. Porém, como a lei não explicita um único índice específico (como no caso do Auxílio-Refeição), o Administrador deverá elegê-lo dentro da “reserva do possível”, que requer não só a disponibilidade orçamentária (art. 15, *in fine* da Lei nº 16.936 de 2018) como, no momento atual em que vigente a Lei Complementar nº 173, de 2020, a variação do IPCA, por ser o menor índice apurado por SGA.23 (**doc.11**), respeitado o teto de reajuste nela previsto (art. 8º, inc. VIII).

Registre-se, do mesmo modo, que a expressão “*observada a disponibilidade orçamentária*” (art. 15 *in fine*, supra transcrito) NÃO introduz discricionariedade na concessão



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

de reajuste. O Auxílio-Saúde e sua atualização estão determinados no art. 15 da Lei nº 16.936 de 2018. Apenas a escolha do índice é discricionária.

O Auxílio-Saúde, instituído por lei, foi disciplinado, no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, pelo Ato nº 1405 de 21 de junho de 2018. O Ato nº 1439 de 17 de maio de 2019, realizou o último reajuste de seu valor, de 10,65% (dez inteiros e sessenta e cinco centésimos percentuais).

A “reserva do possível”, antes aludida, implica que também para o Auxílio-Saúde, a determinação legal anterior à pandemia a ser cumprida pelo Administrador terá como teto a variação do IPCA (art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173 de 2020), o que reduz a margem de discricionariedade quanto ao modo de dar cumprimento à determinação legal, à qual o Administrador está vinculado.

Tendo em vista que, entre os índices oficiais nacionais de reajuste, o menor é índice do IPCA(IBGE) Geral, de 9,41%, conforme apurou SGA.23 (**doc. 11**), este índice deverá ser adotado pela E. Mesa, de maneira a ser obedecido o teto da Lei Complementar.

O Setor de Contabilidade confirma, outrossim, haver a disponibilidade orçamentária, eis que tal despesa obrigatória foi efetivamente objeto de previsão na lei orçamentária (,art. 2º *caput* e art. 4ª da Lei nº 4.320 de 1964, e art. 17,§ 1º, da LRF).

Por tal razão, em resumo, admite-se a atualização do valor do Auxílio-Saúde, conforme determinação legal anterior à pandemia (art. 15 da Lei 16.936 de 2018 e art. 8º, inc. VI, *in fine* da Lei nº 173, de 2020), escolhido o índice menor apurado e limitada a atualização à variação do IPCA (art. 8º, inc. VIII da Lei nº 173 de 2020). Existe amparo legal, portanto, quanto à atualização do Auxílio-Saúde em 9,41%, conforme índice do acumulado de março de 2019 a fevereiro de 2019.

III - CONCLUSÕES

Passo a sintetizar, a seguir, as conclusões alcançadas no presente parecer, quanto aos itens 1 a 4 contidos no Ofício SINDILEX nº 008/2021– Pauta de Reivindicações 2021, em atenção ao solicitado por V.Sa.:

Item 1. Revisão Geral Anual e Reajuste de Remuneração



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

O pleito do SINDILEX de recomposição salarial para servidores ativos, inativos e pensionistas, pelo IPCA acumulado em 24 meses (de março de 2019 a fevereiro de 2020, e de março de 2020 a fevereiro de 2021, índice ESTIMADO de 8,94%), é inviável juridicamente, posto que o art. 8º, caput, da Lei Complementar nº 173, de 2020, impõe a proibição de concessão de revisão geral anual e reajuste de remuneração no exercício de 2021. Inexistência, por outro lado, de determinação legal anterior à calamidade pública, uma vez que o art. 37, inc. X, da Constituição Federal requer a edição de lei anual para concessão. Inexistência, ainda de direito subjetivo do servidor à recomposição inflacionária, conforme Tese de Repercussão Geral nº 19 do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n.º 565.089/SP, de 25/09/2019). No caso, a vigência da Lei Complementar nº 173 de 2020, reputada constitucional pelo STF, impõe a não apresentação de lei de revisão geral pela Mesa da Câmara Municipal de São Paulo no presente exercício de 2021.

Precedentes: Ministério Público do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo; Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Ato Normativo nº 01/2020-TJ/TCE/MP, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul; Recomendação Conjunta N. 001/2020/MPCRO/TCERO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Item 2. Auxílio-Refeição (Vale-Refeição)

O SINDILEX pleiteia atualização do Auxílio-Refeição (Vale-Refeição) para o valor facial de R\$ 53,00, de acordo com o IPCA acumulado em 24 meses.

Em tese, no exercício de 2021, a Lei Complementar nº 173, de 2020, em seu art. 8º, inciso VI, "*in fine*", autorizaria a atualização monetária do valor do Auxílio-Refeição aos servidores da Câmara Municipal de São Paulo, conforme determinação legal prevista pelo art. 1º, § 2º, da Lei Municipal nº 12.858/99, e do art. 17, da Lei nº 16.899/18, aplicando-se como teto a variação do IPCA, conforme disposto no art. 8º, inciso VIII, da mesma Lei Complementar.

Porém, uma vez que o valor de face do Auxílio-Refeição fixado pela Decisão da Mesa nº 4208, publicada no DOC de 18 de maio de 2019, página 125, já contempla o cumprimento da determinação legal, o deferimento do pleito implicaria majoração em valor superior à "*determinação legal anterior à pandemia*", e, portanto, a atualização do Auxílio-Refeição se torna vedada no presente exercício de 2021, nos termos do art. 8º, inc. VI da Lei Complementar nº 173.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PROCURADORIA

Parecer Chefia nº 7/2021

Deste modo, inexiste amparo legal para deferimento do pleito do SINDILEX de atualização do valor facial do Auxílio-Refeição (Vale-Refeição).

Item 3. Auxílio-Alimentação

O SINDILEX pleiteia a atualização do Auxílio-Alimentação para o valor de R\$ 744,31 de acordo com IPCA Alimentos - São Paulo acumulado em 24 meses (índice estimado: 22,38%).

Há determinação legal anterior à calamidade (art. 3º, § 2º da Lei nº 16.936, de 11 de junho de 2018) que vincula o Administrador à concessão do reajuste do Auxílio-alimentação, limitada ao teto de variação do IPCA, nos termos do art. 8º, inc. VI, in fine c/c art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar 173 de 2020). Assim, no exercício de 2021, apenas com base com base no índice IPCA (IBGE) Geral, que é o menor dentre os índices nacionais apurados (e não com base na variação do IPCA Alimentos-São Paulo), deverá ser promovido o reajuste do Auxílio-Alimentação pela E. Mesa, na forma do cálculo apresentada por SGA.23, alcançando-se o total de 9,41% (acumulado, referente ao período de março de 2019 a fevereiro de 2021).

Item 4. Auxílio-Saúde

O SINDILEX pleiteia a atualização do Auxílio-saúde em 16,09%, conforme índice de Reajuste da ANS acumulado dos últimos 24 meses.

Há determinação legal anterior à pandemia que exige a atualização do valor do benefício (art. 15 da Lei nº 16.936, de 2018). Porém, essa atualização está limitada no exercício de 2021 à variação do IPCA, conforme teto do art. 8º, inc. VIII da Lei Complementar nº 173 de 2020, c/c art. 8º, inc. VI, in fine da mesma Lei. Assim, no exercício de 2021, apenas com base no índice IPCA (IBGE) Geral, que é o menor dentre os índices nacionais apurados (e não com base na variação do Reajuste da ANS), deverá ser promovido o reajuste do Auxílio-Saúde, na forma do cálculo apresentada por SGA.23, alcançando-se o total de 9,41% (acumulado, referente ao período de março de 2019 a fevereiro de 2021).

São essas as ponderações e conclusões que elevo à consideração de V. Sa, para submetê-las à apreciação superior.

São Paulo, 7 de junho de 2021



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PROCURADORIA
Parecer Chefia nº 7/2021

Maria Nazaré Lins Barbosa
Procuradora Legislativa Chefe
OAB/SP 106.017