



PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

PGM – SEAP

Folha ou peça nº 13

Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

**PROCESSO Nº:76571511/2018**

**NOME:H**

**ASSUNTO:PAGAMENTO DE PESSOAL**

**PARECER Nº 1489/2019– SEAA**

EMENTA: PAGAMENTO DE PESSOAL.  
RETROATIVOS. DATA-BASE. LEI Nº  
10.291/2018. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

**I – RELATÓRIO**

Versam os autos sobre pedido formulado por [REDACTED], ocupante do cargo de Assistente Administrativo, matrícula de nº [REDACTED], no qualrequer o recebimento de “valores retroativos, referente à data base de 2017 até o mês de novembro de 2018”.

Instada a se manifestar, a Gerência de preparação, Análise e Cálculos de Folha de Pagamento da Secretaria Municipal de Administração expediu o Despacho nº 1.071/2019 – GERFOL/DIRFOL/SEMAD (fl. 11), informando que a Lei nº 10.291, de 13 de dezembro de 2018 determinou o pagamento referente à revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos ativos inativos e agentes políticos do Poder Executivo a partir da competência de dez/2018.

Passo seguinte, no entanto, antes da prática de ato decisório por autoridade competente daquela pasta, o solicitante volveu aos autos requerendo a análise do feito pela Procuradoria Geral do Município, conforme requerimento colacionado a fl. 12.

É o que, de fato, importa relatar.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.01 – DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER. DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA. JURISPRUDÊNCIA. DOUTRINA**



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos**  
**Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Preliminarmente, salienta-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que, consoante entendimento consolidado na doutrina e no Supremo Tribunal Federal (cf. voto do Ministro Joaquim Barbosa no MS 24.631/DF), é meramente opinativa, não vinculando o administrador público, que, motivadamente, pode discordar da conclusão aqui exposta.

À evidência, o Código de Processo Civil, cujo Título VI estabelece normas sobre a Advocacia Pública, determina, em seu artigo 184, que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”, pelo que garante o exercício das funções do Procurador, consideradas essenciais à justiça pelos artigos 131 e 133 da Constituição Federal<sup>1</sup>, com a garantia da inviolabilidade por seus atos e manifestações no exercício da profissão.

Importa registrar, ainda, que a presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da matéria aqui versada, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração. Tal entendimento, não obstante já tenha sido objeto de apreciação pelo STF, também é albergado pela doutrina majoritária, a qual classifica o parecer como ato da Administração e não ato administrativo propriamente dito, uma vez que seu objeto não consiste em decisão administrativa, exercício do poder de polícia, serviço público ou fomento.

A natureza jurídica do parecer jurídico, portanto, é de ato da administração, especificamente relativo à opinião jurídica em sede consultiva sobre determinada questão controvertida, não externando, pois, manifestação de vontade, razão pela qual é inapto a produzir efeitos no âmbito jurídico. Deste modo, não é cabível recurso em face de seus termos, na medida em que não possui conteúdo decisório.

Corroborando este quadro, cumpre trazer a lume a previsão do artigo 45, III, da Lei Complementar nº 313, de 30 de outubro de 2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

<sup>1</sup> Interpretação extensiva à Advocacia Pública Municipal.



### Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

“Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:

[...]

III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;”

Ademais, calha transcrever a previsão contida no § 2º do artigo 5º da Lei Complementar nº 313/2018: “as manifestações da Procuradoria Geral do Município, obedecidas as formalidades legais, têm caráter opinativo, salvo pareceres normativos”.

Assim sendo, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica desta especializada sobre o prisma estritamente técnico, sendo necessário, em qualquer caso, decisão do órgão responsável acerca da matéria.

Importa registrar, ainda, que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos da matéria aqui versada, não lhe competindo adentrar em questões afetas à conveniência e oportunidade dos atos praticados pela Administração.

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

### **II.02 –DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ESTRITA.**

Como é por todos consabido, a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, dentre outros, ao princípio de Legalidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal.

É pacífico no ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito o imperativo



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

dos princípios constitucionais que orientam a gestão pública, dentre eles o da legalidade estrita, de modo que à Administração Pública apenas é permitido agir dentro do espaço permitido, através de meios e formas, previstos pela Lei.

Todo ato praticado por autoridade pública, qualificado como ato administrativo, deve estar conforme as prescrições legais, sendo vedado ao administrador público inovar a ordem jurídica ou conferir critérios ampliativos de interpretação. Trata-se de um paradigma fundamental do Estado Democrático de Direito que não admite restrições por parte do administrador público, já que adstrito e limitado pelos parâmetros normativos.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> nos dá relevante lição sobre o tema e sua contextualização política em cada perfil do Estado de Direito:

“Michel Stassinopoulos, em fórmula sintética e feliz, esclarece que além de não poder atuar contra legem ou praeterlegem, a Administração só pode agir secundum legem. Aliás, no mesmo sentido é a observação de Alessi, ao averbar que a função administrativa se subordina à legislativa não apenas porque a lei pode estabelecer proibições e vedações à Administração, mas também porque esta só pode fazer aquilo que a lei antecipadamente autoriza. Logo, a Administração não poderá proibir ou impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe faculte proibir ou impor algo a quem quer que seja. Vale dizer, não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou seja lá que ato for para cortar a liberdade dos administrados, salvo se, em lei, já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar.”(grifo nosso).

E termina com a seguinte conclusão:

“O princípio da legalidade, no Brasil, significa que a Administração nada pode fazer senão o que a lei determina. Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições.” (grifo nosso).

Com isto, é fácil constatar que a Administração Pública é norteada por princípios conducentes à segurança jurídica – da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade, da

<sup>2</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed., São Paulo, Malheiros, 2009, p. 101.



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Publicidade e da Eficiência – de sorte que a variação de enfoques, seja qual for a justificativa, não se coaduna com os citados princípios, sob pena de disseminar a insegurança.

Sobre o tema, precisamente sobre a legalidade, a doutrina aduz:

*“Deveras, para os particulares a regra é a autonomia da vontade, ao passo que a Administração Pública não tem vontade autônoma, estando adstrita à lei, a qual expressa a ‘vontade geral’, manifestada pelos representantes do povo, único titular originário da ‘coisa pública’. Tendo em conta o fato de que a Administração Pública está sujeita, sempre, ao princípio da indisponibilidade do interesse público – e não é ela quem determina o que é de interesse público, mas somente a lei (e a própria Constituição), expressão legítima da ‘vontade geral’ -, não é suficiente a ausência de proibição em lei para que a Administração Pública possa agir; é necessário a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa.”* (Alexandrino, Marcelo. Paulo, Vicente. Direito administrativo descomplicado. 20. Ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012. Pg.191)

E, mais:

“O inciso II, do art. 5º estabelece que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’. Mencionado princípio deve ser lido de forma diferente para o particular e a administração. Vejamos: No âmbito das relações particulares, pode-se fazer tudo o que a lei não proíbe, vigorando o princípio da autonomia da vontade, lembrando a possibilidade de ponderação desse valor com o da dignidade da pessoa humana e, assim, a aplicação horizontal dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, conforme estudado. Já no que tange à administração, esta só poderá fazer o que lei permite. Deve andar nos “trilhos da lei”, corroborando a máxima do direito inglês: rule of law, not of men”.

Assim sendo, todos os atos praticados pela Administração Pública devem, à risca, ter, como suporte de validade, a lei.

Fixada tal premissa, passo a verificar mais a fundo o pedido objurgado.

A celeuma do feito reside em pedido de recebimento de “valores retroativos, referente à data base de 2017 até o mês de novembro de 2018”.

A revisão da data-base referente aos interstícios de 2017 e 2018 encontra respaldo legal na Lei nº 10.291, de 13 de dezembro de 2018, que assim dispõe:

**Art. 1º** Ficam estabelecidos os índices de 4,08% (quatro vírgula zero oito por cento) e 2,76% (dois vírgula setenta e seis por cento), para a revisão geral anual



PGM – SEAP
Folha ou peça nº <i>18</i>
Assinatura / Rubrica

**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

da remuneração dos servidores públicos ativos, inativos e agentes políticos do Poder Executivo do Município de Goiânia, referentes à data-base de 2017 e 2018, respectivamente, observados o art. 37, X, da Constituição Federal e artigos 64 e 65, da Lei Complementar nº 276, de 03 de junho de 2015, **concedidos em 02 (duas) parcelas mensais, iguais e consecutivas, a partir do mês de dezembro de 2018.**

**Art. 2º** A revisão geral que trata esta Lei, refere-se à remuneração dos servidores pertencentes aos cargos previstos nas seguintes leis:

- I - Lei nº 9.128, de 29 de dezembro de 2011;
- II - Lei nº 9.129, de 29 de dezembro de 2011;
- III - Lei nº 8.623, de 26 de março de 2008;
- IV - Lei nº 7.998, de 27 de junho de 2000;
- V - Lei nº 8.904, de 30 de abril de 2010;
- VI - Lei nº 8.916, de 02 de junho de 2010;
- VII - Lei nº 9.354, de 08 de novembro de 2013;
- VIII - Lei nº 9.375, de 27 de dezembro de 2013;
- IX - Lei nº 9.483, de 20 de outubro de 2014;
- X - Lei Complementar nº 236, de 28 de dezembro de 2012;
- XI - Lei Complementar nº 262, de 28 de agosto de 2014;
- XII - Lei complementar nº 276, de 03 de junho de 2015.

**Parágrafo único.** Aplicam-se os índices previstos no art. 1º desta Lei aos empregados da Companhia de Urbanização de Goiânia – COMURG.

**Art. 3º** Em decorrência do disposto nesta Lei, o Chefe do Poder Executivo fará publicar as tabelas de vencimentos, com os novos valores, observado o art. 56 § 1º, da Lei Complementar nº 011, de 11 de maio de 1992.

**Art. 4º** O valor da Unidade Padrão de Vencimento – UPV da Administração Municipal é fixado em R\$ 15,19 (quinze reais e dezenove centavos), a partir 1º de outubro de 2018.

**Art. 5º** Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a abrir os créditos adicionais de natureza suplementar ou especial necessários ao cumprimento desta Lei.

**Art. 6º** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO DE GOIÂNIA, aos 13 dias do mês de dezembro de 2018

À vista disso e em homenagem ao princípio da legalidade, é possível extrair que a concessão dos índices de revisão da data-base por ela aplicados se dará a partir do mês de dezembro de 2018, nos termos do *caput* do art. 1º do referido estamento legal.

Nesse sentido, conforme já alinhavado, é poder dever da Administração Pública pautar seus atos em estrito cumprimento dos ditames legais, em homenagem ao princípio da legalidade. Sob essa lente, é necessário dar efetivo cumprimento ao que preconiza a Lei nº 10.291/2018.

Devido essa vinculação da Administração pública ao princípio da legalidade, não há outra sorte senão de aplicar os índices por ela previstos e a partir das datas nela consignados.



**Procuradoria-Geral do Município**

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**

Outra sorte seria se referida lei fosse impugnada pelas vias judiciais e, após deliberação do poder judiciário, concedesse o reajuste a partir de outra data, todavia, isto demandaria o ingresso de ação específica para impugnar a lei em abstrato. Como a lei está vigente, válida e, pela presunção de constitucionalidade das leis, a mesma sobeja aplicável.

Posto isso, verifica-se que a lei em referência estabelece que a aplicação das alíquotas para revisão geral da remuneração dos servidores desta municipalidade em relação à data-base dos anos de 2017 e 2018 se dará a partir do mês de dezembro de 2018, de modo que, aplicando-se a subsunção do fato à norma, não se afigurando possível, portanto, a aplicação do referido mandamento legal a fatos pretéritos, anteriores a dezembro de 2018, como solicitado pelo servidor. Salvo melhor juízo.

Neste sentido, observe:

“DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO E APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE CONHECIMENTO SOB O RITO ORDINÁRIO. REAJUSTE DE VENCIMENTOS. LEI ESPECÍFICA JÁ EDITADA. EFEITOS RETROATIVOS. ÔNUS DA PROVA. FATO EXTINTIVO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. QUANTUM MANTIDO. 1. A revisão geral anual dos vencimentos e subsídios do funcionalismo público, garantida constitucionalmente no artigo 37, X, da Constituição Federal, não se aplica automaticamente, dependendo, segundo o próprio dispositivo constitucional, da edição de lei específica, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. 2. **In casu, a Lei Complementar Municipal n. 819/09 (publicada em 28/10/09)** estabelece a data-base e traz o índice de reajuste, com previsão de retroação a 1º de janeiro de 2009. Nesse caso, são devidos os valores correspondentes aos reajustes desde a data prevista na legislação municipal. 3. Cabe ao réu o ônus da prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Se alega o Município que os reajustes já foram aplicados, deveria ter jungido aos autos contracheques de seus servidores para comprovar o alegado, o que não fez. 4. Deve ser mantido o percentual fixado na sentença a título de honorários advocatícios, quando atendida a equidade, nos moldes do que estabelece o art. 20, § 4º, c/c as alíneas a, b, e c, do § 3º do CPC.”



**Procuradoria-Geral do Município**

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos  
Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos

Reexame necessário e apelações cíveis desprovidos. (TJGO, DUPLO GRAU DE JURISDICO 40262-48.2012.8.09.0162, Rel. DES. ZACARIAS NEVES COELHO, 2A CAMARA CIVEL, julgado em 22/11/2016, DJe 2165 de 09/12/2016)

**III – CONCLUSÃO**

*Modus in rebus*, à luz do exposto e de tudo o mais que do feito consta, forte no princípio da Legalidade (cf. Lei nº 10.291/2018), e construção pretoriana sobre o tema, opina-se pela necessidade de observância da referida lei, de modo a aplicar a lei de nº 10.291/2018 nos índices e datas por ela consignados.

É o entendimento sobre o caso objurgado, salvo melhor juízo, pelo que recomendo, por consecutivo, o encaminhamento dos autos à Secretaria Municipal de Administração para que a autoridade superior competente **DECIDA** a pretensão posta nos autos, porquanto ser o presente meramente opinativo, não vinculando, a teor do que preconiza o item II.01 desta quota.

Remetam-se os autos à Secretaria Municipal de Administração – SEMAD para ciência e providências que o caso requer.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.

**Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos**, aos 19 de junho de 2019.

Guilherme Sanini Schuster  
Procurador do Município

De acordo: Nathália Suzana Costa Silva Tozetto  
Procuradora Especial de Assuntos Administrativos



PREFEITURA  
DE GOIÂNIA

PGM – GAPG
Folha ou peça nº <i>21</i>
Assinatura / Rubrica

Procuradoria-Geral do Município  
Gabinete do Procurador-Geral

Processo nº : 76571511

Nome :

Assunto : Pagamento de Pessoal

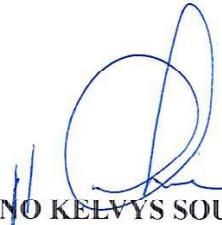
**D E S P A C H O N° 5438/2019**

Acato o Parecer nº 1489/2019, *retro*, emitido pela Subprocuradoria Especial de Assuntos Administrativos, no sentido de que não é possível a aplicação da Lei nº 10.291/2018 a fatos pretéritos, devendo ser observados os índices e datas por ela consignados. Encaminhem-se os autos à Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, para ciência e providências que o caso requer.

Cumpra-se.

**GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO**, aos 03

dias do mês de julho de 2019.

  
**BRENNO KELVYS SOUZA MARQUES**

Procurador-Geral do Município  
*Camilla Marsaura de Lima*  
Procuradora do Município  
Chefe de Gabinete - PGM  
OAB-GO 37640

Av. do Cerrado, nº 999, 1º andar,  
Park Lozandes, Paço Municipal – Goiânia – GO  
CEP: 74884-900 – Tel.: (62) 3524-1007  
GAPG: 3524-8195, 3524-8193 e 3524-1033  
Email-pgmgoiania@gmail.com