



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

PARECER JURÍDICO

PROJETOS DE LEI Nº 66/2017

É possível, mediante lei, a disposição de turnos especiais de revezamento e a instituição do banco de horas. A atividade de Diretor de Departamento de Administração e Finanças deve ser fixado por função gratificada ou cargo em comissão, nesta hipótese, inviável a manutenção das FG. Possibilidade de concessão de aumento de vencimentos e progressões no funcionalismo, desde que devidamente motivada (art. 39, §1º, CF), sob pena de violar a impessoalidade. Deve a matéria ser instruída com as adequações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Foi formulada consulta a esta procuradoria, pela comissão de justiça e redação, indagando se o projeto de lei cumpre os requisitos legais para ser aprovado.

O presente projeto de lei dispõe sobre a estrutura administrativa e remuneratória no SAAE – autarquia municipal, em especial, no que dispõe sobre a jornada de trabalho, progressões, quadro de servidores e vencimentos.

Conforme consta na mensagem e exposição de motivos (PL 66/2017):

A presente proposta visa adequar, conforme entendimento do egrégio Tribunal de Contas do Estado, toda estrutura administrativa, bem como seus cargos, funções gratificadas, atividades e demais elementos, que doravante passarão a ter sua previsão através de lei formal.

Visa ainda estabelecer percentual mínimo para os cargos em comissão, de acordo com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado e ao que dispõe o art. 37, V, da CF.

Neste sentido, a presente proposta visa adequar e trazer para o plano legal, matéria como a relativa as atividades a serem desempenhadas pelos servidores ocupantes dos cargos efetivos que era descrita em instrumento infralegal.

Outro assunto objeto do presente projeto é a colocação em extinção de alguns cargos efetivos, a extinção do cargo em comissão de Assessor de Comunicação, bem como o aumento do número de vagas dos cargos de Agente Administrativo e Eletricista de Operação.

Também contempla a presente, projeto de proposta para alteração da remuneração base do cargo de Procurador da Autarquia, trazendo assim uma simetria com a remuneração já percebida pelos demais cargos de Procuradores do município.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Se infere da mensagem apresentada que a proposição visa adequar vários órgãos na estrutura administrativa da Autarquia Municipal, sob a justificativa de que, a matéria pretende seguir as orientações do Tribunal de Contas do Estado.

Se denota que o Chefe do Poder Executivo pretende estabelecer a mesma política remuneratória do Procurador da Autarquia aos Procuradores do Poder Executivo Municipal. Da mesma forma, estabelece a ampliação das tabelas de progressões, alcançando os mesmos níveis já praticados no Município. Por fim, a extinção de cargos não mais necessários na autarquia e regulamento a jornada de trabalho na entidade.

Pois bem, é o relato do essencial.

I – DA ALTERAÇÃO DE JORNADA DE TRABALHO E A FIXAÇÃO DO BANCO DE HORAS

Consta do referido projeto de lei, que as jornadas de trabalho poderão ser realizadas em turno especial de revezamento. Estabelecendo, através da presente norma jurídica o turno de 12x36 e 6x18. Em todas as hipóteses o pagamento de hora extra somente será devido quando exceder a 40 (quarenta) semanais.

O Estatuto dos Servidores públicos municipais estabelece a possibilidade dos turnos especiais de revezamento¹, no entanto, não prevê a forma de sua execução. Neste sentido, através de lei, não haverá obste sua instituição.

Como não há previsão legal expressa dos turnos sugeridos, extraímos o permissivo através da analogia do direito costumeiro. A CLT, permite os turnos especiais de revezamento através de acordo ou convenção coletiva.

¹ Art. 30 – Os servidores em atividades que, pela sua natureza, são desempenhadas em escala de revezamento, deverão cumprir a carga horária semanal prevista no artigo anterior.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Súmula nº 444 do TST

Jornada de trabalho. NORMA COLETIVA. LEI. Escala de 12 por 36. Validade. - Res. 185/2012, DEJT divulgado em 25, 26 e 27.09.2012 - republicada em decorrência do despacho proferido no processo TST-PA-504.280/2012.2 - DEJT divulgado em 26.11.2012 É válida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas. (grifou-se).

Todavia, por ser o presente caso um regime de direito público, não há como invocar o acordo ou a convenção coletiva para aplicar o dispositivo ora objeto de análise. Sendo assim, o correto é sua previsão legal, tal como sugere a presente matéria.

RECURSO INOMINADO. TURMA RECURSAL PROVISÓRIA DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ. PEDIDO DE PAGAMENTO DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS E ADICIONAL DE PLANTÃO. IMPOSSIBILIDADE. REGIME DE COMPENSAÇÃO DE 12X36 HORAS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. 1. O caso em tela segue as regras de Direito Administrativo, nas quais o interesse público prevalece sobre o privado, em observância ao Princípio da Supremacia do Interesse Público. 2. Cumpre fixar que a Administração Pública tem atuação limitada à lei, em observância ao princípio da legalidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, de modo que o Município de Gravataí está vinculado à Lei Municipal n.º 681/91. 3. Neste sentido, cumpre ressaltar que a legislação local contém previsão de pagamento de horas extras ao servidor municipal, e de compensação do horário excedente à jornada diária, com folgas correspondentes, desde que respeitada a jornada máxima semanal. Ademais, dispõe o art. 58, §3º, que o servidor que realizar jornada de trabalho pelo regime de compensação de horários não fará jus ao adicional por hora extraordinária. 4. In casu, o autor exerce a função de vigia sob o regime de compensação, já que labora 12 horas e, posteriormente, folga 36 horas. Assim, não há que se cogitar em pagamento de horas extraordinárias, tampouco de adicional de plantão, já que o autor labora em regime de compensação. 5. Desta forma, é de ser mantida a sentença prolatada, por seus próprios fundamentos. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71006513196, Primeira Turma Recursal Provisória Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Marialice Camargo Bianchi, Julgado em 03/10/2017)

Neste mesmo sentido foi a resposta dada pela unidade técnica do Tribunal de Contas do Mato Grosso²:

² Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=12&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSjdPDotrXAhVJDJAKHfrOA2M4ChAWCCcwAQ&url=http%3A%2F%2Fwww.tce.mt.gov.br%2Fprotocolo%2Fdocumento%2Fnum%2F103055%2Fano%2F2016%2Fnumero_documento%2F96858%2Fano_documento%2F2016%2Fhash%2F0af10ee04b6067bd8d66d27cfbed26ba&usg=AOvVaw31AFZFTfCsDHYMNGuktFDP. Acesso em 26/11/2017.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Resolução de Consulta nº __/2016. Pessoal. Jornada de trabalho. Regime de plantão 12x36.

- 1) A instituição do regime especial de trabalho 12x36 (plantão) no serviço público deve ser realizada por lei, em sentido estrito. Nesta lei deve ser fixado o quantitativo de plantões a serem realizados mensalmente pelos servidores, observada a correspondência entre o número de plantões e a jornada mensal de trabalho.
- 2) No regime de plantão 12x36, o extrapolamento do limite diário de 12 horas ininterruptas de trabalho enseja o direito à percepção de horas extraordinárias pelos servidores.
- 3) O adicional noturno é devido ao servidor que labora no regime de plantão 12x36, observada a definição de serviço noturno estabelecida na legislação de cada ente federado.

Além do mais, importante observar que, conforme entendimento pacificado no STF e Tribunal de Contas do Paraná, não há direito adquirido a regime jurídico, portanto, é possível, conforme fundamentado no interesse público da administração, as adequações da jornada de seus servidores.³

Portanto, havendo necessidade da implementação do regime ora em discussão, não há como invocar eventual direito adquirido por servidores da Administração Municipal.

Ainda, se extrai do presente projeto de lei, a utilização do banco de horas para compensar as horas extras realizadas no mês anterior.

Vários órgãos públicos utilizam do referido sistema.⁴ O que evita o pagamento de hora extraordinárias e estimula sua compensação, conforme escala de trabalho da administração.

Esta foi a orientação dada pelo TCE – RS, que no parecer nº 103/93, assinala que os jurisdicionado possuem autonomia para organizar os horários de prestação de serviço e para formar bancos de horas para eventuais compensações. A discricionariedade administrativa dos gestores públicos para estabelecer o horário de trabalho, inclusive por

³ Conforme a reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não tem o servidor público direito adquirido a regime jurídico remuneratório, exceto se da alteração legal decorrer redução de seus rendimentos, que é a hipótese dos autos. (RE 660.010)

⁴ TCU: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiwNP2j9zXAhURlpAKHWIPCBsQFggsMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.tcu.gov.br%2FConsultas%2FJuris%2FDocs%2Fjudoc%2FPORTN%2F20090128%2FPRT2008-138.doc&usg=AOvVaw2xJwQowoCvbtbirFvQiN4E> .
TJSC: <https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/banco-de-horas>.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

decreto, não envolve, entretanto, qualquer possibilidade legal de redução da jornada de trabalho, fixada por lei em 40 horas semanais.⁵

Portanto, nada obste sua regulamentação.

II – DA IMPOSSIBILIDADE DE RECEBER FUNÇÃO GRATIFICADA AOS OCUPANTES DE CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO.

O artigo 3º do presente projeto de lei estabelece a possibilidade do servidor de carreira que for investido no cargo de provimento em comissão de Diretor de Departamento de Administração e Finanças, possa optar pelo vencimento do cargo de origem, acrescido de função gratificada (FG-1).

Passamos a tecer alguns comentários sobre a matéria, em especial, quanto as figuras administrativas do cargo e função pública, os quais, de confusão recorrente não são sinônimos.

Os cargos representam um lugar certo dentro do cenário da Administração Pública. Como leciona Fernanda Marinela⁶:

Conceitua-se cargo público como a mais simples e indivisível unidade de competência a ser expressa por um agente público para o exercício de uma função pública; representa um lugar dentro da organização funcional da Administração Pública direta, autárquica e fundacional (um lugar na organização do serviço público). São vinculados às pessoas jurídicas de direito público que são responsáveis pela retribuição da atividade desenvolvida, com regime jurídico definido em lei, denominado assim regime legal ou estatutário, de índole institucional, não contratual.

No que consiste às funções públicas, são um conjunto de atribuições e também de deveres imposta a determinado servidor; é a atividade propriamente dita, o que corresponde às diversas tarefas que devem ser desenvolvidas pelo servidor.⁷

⁵ Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20orienta%20gestores%20quanto%20a%20possibilidades%20de%20turno%20%FAnico. Acesso em 26/11/2017.

⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013. P. 626.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Outra distinção existente é no paralelo entre a função de confiança e o cargo em comissão. A confusão que por vezes é recorrente se deve pelo fato de que ambas se destinam as atividades de direção, chefia e assessoramento. Contudo, divergem quanto a forma que se dará seu provimento ou nomeação

[...] as funções de confiança só podem ser atribuídas aos servidores que já são titulares de cargos efetivos, àqueles que estão na intimidade da Administração. Convém lembrar que cargo efetivo é daquele que conta com nomeação em caráter definitivo e com prévia aprovação em concurso público. Dessa maneira, uma pessoa qualquer, que não está nos quadros da Administração Pública, não pode ser titular de uma função pública.

(...)

Considerando que função pública é somente um conjunto de atribuições e responsabilidade, não contando, portanto, com um lugar no quadro funcional da Administração, o constituinte, para evitar que um agente ficasse perdido na estrutura funcional (sem um lugar certo no quadro), decidiu atribuir essas funções aos agentes que já estão no quadro, isto é, que já ocupam um cargo efetivo.

Assim, o servidor titular do cargo efetivo que recebe uma função de confiança contará com: um lugar no quadro funciona, um conjunto de atribuições e responsabilidade e uma remuneração que são elementos correspondentes ao cargo que ocupa e mais um conjunto de atribuições e responsabilidade, que pode ser de direção, chefia e assessoramento, decorrentes da função de confiança. Como contrapartida a esse plus em suas atribuições, o servidor também receberá uma vantagem em sua remuneração, denominada gratificação por função de confiança.

Estas funções são uma tarefa além das próprias atribuições desempenhadas, as quais não encontra similaridade na natureza do próprio cargo.

Evidentemente, não há como, de forma exaustiva a legislação disciplinar toda atividade que o servidor público poderá desempenhar. Muitas vezes a redivisão de tarefas encontra amparo no Poder Regulamentar da própria Administração, em que é possível a delegação de serviços dentro da própria estrutura organizacional, sem se cogitar em ampliação de funções.

É desnecessária a previsão legislativa explícita, o que quer dizer que as competências de segundo grau independem de expressa previsão em lei. Podemos afirmar que se exige a lei, “mas isso não equivale a afirmar que tal lei teria de determinar, em termos

⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013. P. 628.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

explícitos e completos, quer a existência, quer a extensão das competências normativas de segundo grau. A configuração de um poder normativo de segundo grau se produz ainda quando a lei silencie sobre esses temas”.⁸

Pois bem, o artigo 3º do projeto, causa confusão na forma que será preenchida a referida atividade de Diretor de Departamento de Administração e Finanças. Pois, se for atribuído um Cargo de Provimento em Comissão, não será possível a acumulação de função gratificada, por própria disposição constitucional⁹. Contudo, se a atividade não demandar a criação do cargo, é possível a delegação de Função Gratificada para o servidor de carreira que desempenhar tal múnus público, evidentemente, desde que, a estrutura administrativa do SAAE comporte a figura do Diretor de Departamento de Administração e Finanças.

Sendo assim, conveniente seria encaminhar ao autor do projeto a forma que se dará a atividade ora em debate, sugerindo para tanto, revisão no citado diploma legal.

III – CARGO, FUNÇÃO E POLÍTICA REMUNERATÓRIA

A matéria objeto de debate tem em alguns de seus pontos a ampliação da política remuneratório para se aproximar daquela já aplicada ao Poder Executivo Municipal.

A proposição justifica a extensão de vantagens aos servidores da autarquia municipal com o fundamento da simetria. Não há qualquer informação de irregularidades na atual política remuneratória existente, contudo, pretende aproximar as duas políticas de desenvolvimento funcional (Administração Direta e Indireta).

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 10ª ed. São Paulo: RT, 2014., pág. 248.

⁹ V - as funções de confiança, **exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo**, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; grifei.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

No que dispõe a remuneração há que por bem distingui-la do vencimento, não que os institutos tenham reflexo na sua aplicação, contudo, pertinente para informar os edis sobre sua diferença doutrinária.

Um grande desafio desse ordenamento que já sofreu várias modificações é definir o conceito de cada terminologia citada em seu texto porque a Constituição ora fala em remuneração, ora em vencimentos, gerando dúvidas quanto à sua aplicação exata. Para a lei infraconstitucional e para a doutrina majoritária, trata-se de sinônimos, apesar de reconhecer que a palavra remuneração também pode ser utilizada como gênero, referido a todo e qualquer salário paga a um trabalhador.

(...)

A modalidade mais tradicional de pagamento de servidores públicos é a remuneração, também denominada vencimentos, que corresponde aos estipêndios dos servidores (o salário) composto de uma parcela fixa consistente em um valor padrão fixado em lei para determinada carreira, somada a uma parcela que varia de um servidor para o outro, em função de condições especiais da prestação o serviço. Essa parcela variável pode decorrer de várias causas, entre as quais estão o tempo de serviço, as condições e horário do trabalho e outras circunstâncias que devem ser definidas pelo estatuto do servidor, compreendendo normalmente adicionais, gratificações, verbas indenizatórias e outras.¹⁰

O que se pretende alterar, em partes neste projeto, é a tabela de vencimentos dos servidores da Autarquia, ou seja, a repercussão do valor base aplicado a determinada categoria de servidores e ainda, a política de progressão funcional.

III.1 – FORMA DE FIXAÇÃO DOS VENCIMENTOS DO FUNCIONALISMO PÚBLICO

Notadamente, o texto constitucional não quantifica o salário de cada cargo existente na figura administrativa do Estado, contudo, não deixou o intérprete livre para fixar os padrões como melhor lhe entender correto. Conforme pode ser verificado no art. 39, §1º, da Constituição Federal, existe um norte a ser seguido quando da análise de cada carreira.

O Poder Público deverá fixar os vencimentos de seus servidores conforme a natureza, grau de responsabilidade, complexidade, requisitos da investidura e peculiaridade dos cargos. Como forma de conceder maiores remunerações aqueles servidores investidos em funções e carreira de Estado, ou ainda, indispensáveis para a promoção do bem

¹⁰ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013. P. 733/734.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

comum. Também, necessário verificar o escalonamento dos órgãos dentro da própria administração, evitando que um cargo pertencente a uma divisão subalterna perceba vencimentos mais elevados aos da divisão superiores.

Superiores são órgãos de direção, controle e comando, mas sujeitos à subordinação e ao controle hierárquico de uma chefia; não gozam de autonomia administrativa nem financeira. Incluem-se nessa categoria órgãos com variadas denominações, como Departamentos, Coordenadorias, Divisões, Gabinetes.

Subalternos são os que se acham subordinados hierarquicamente a órgãos superiores de decisão, exercendo principalmente funções de execução, como as realizadas por seções de expediente, de pessoal, de material, de portaria, zeladoria etc.¹¹

Situação como esta já foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme objeto do Acórdão nº 4433/14 – Tribunal Pleno, em representação formulada pelo Ministério Público de Contas, o concurso no Município de Iracema do Oeste não observou os dispositivos constitucionais no que se refere a remuneração de sua carreira, fixando valores quase idênticos para funções de complexidade variada, senão vejamos:

De acordo com o Ministério Público de Contas, no edital do concurso público referido há a previsão de uma diferença mínima – mais precisamente de R\$ 270,36 (duzentos e setenta reais e trinta e seis centavos) – entre os vencimentos do cargo de operador de pá carregadeira, para o qual a escolaridade exigida é o ensino fundamental completo, e os dos cargos de advogado, assistente social, engenheiro civil, farmacêutico, fonoaudiólogo, médico clínico geral e nutricionista, todos esses destinados aos detentores do nível superior de escolaridade.

Esclarece, nesse sentido, que o primeiro dos cargos acima referidos, ou seja, o de nível fundamental, tem vencimentos de R\$ 1.560,72 (um mil, quinhentos e sessenta reais e setenta e dois centavos), ao passo que, nos demais, tal valor é de R\$ 1.831,08 (um mil, oitocentos e trinta e um reais e oito centavos).

Sustenta também que a estipulação de tais remunerações constitui violação aos dispositivos da Constituição Federal e da Constituição Estadual que estabelecem a obrigatoriedade de se fixar a remuneração dos cargos públicos em harmonia com suas respectivas características.

Portanto, seguindo a guisa do entendimento esposado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a complexidade das funções serão objeto para a concessão da remuneração no serviço público, independente da própria nomenclatura do cargo. A fixação de vencimentos incompatíveis com as atribuições desempenhadas remonta a necessidade de sua

¹¹ DI PIETRO, **Direito Administrativo**, 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010., pág. 508.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

revisão, adequando aos parâmetros praticados no mercado e na comparação dentro da própria administração pública.

Neste caso, como veremos adiante, embora exista o teto previsto ao artigo 37, XII, da Constituição Federal, haverá a necessidade de analisar os demais cargos do órgão administrativo. Tal análise é necessária para que um cargo de menor complexidade, acabe recebendo além dos vencimentos de outro de maior responsabilidade dentro do Poder Legislativo, fato inadmissível.

III.II – A ISONOMIA NA VISÃO DOS TRIBUNAIS

A redação original do texto constitucional, mais precisamente no art. 39, §1º, da CF abordava a igualdade de vencimentos quando os servidores da administração direta, tiverem cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual.

A Emenda Constitucional nº 19/98 tratou de alterar o disposto no referido diploma legal, criando apenas padrões de fixação dos vencimentos, conforme já abordado.

Ao que tudo indica, a alteração pretendeu revogar a necessidade de equiparação, contudo, manteve-se no artigo 37, XII, da Constituição Federal, a necessidade de observar, conforme padrões de vencimentos dos cargos, os patamares fixados pelo Poder Executivo.

3. Princípio da isonomia – ofensa ao art. 5º, caput, da CF/88. A concessão de aumento de remuneração a um grupo restrito de funcionários públicos, sem que o mesmo seja concedido a outro(s) grupo(s), sempre suscita debates e ampla discussão. O tema não é novo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No caso dos autos, a alegação do Autor de que outros segmentos do funcionalismo público irão pleitear, ao fundamento de isonomia, alteração remuneratória equivalente à que foi concedida aos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não se revela suficientemente consistente para sustentar a tese da inconstitucionalidade dos referidos



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

diplomas normativos. Na verdade, se o texto constitucional previu (arts. 51, IV, e 52, XIII) a competência privativa das Casas Legislativas para a iniciativa de lei que fixe a remuneração de seus servidores, é porque estava privilegiando a autonomia administrativo-financeira desses órgãos.

Afirmar a inconstitucionalidade das normas ora impugnadas, - editadas com amparo na referida competência constitucional -, em nome do princípio da isonomia, seria esvaziar o comando constitucional e olvidar a vontade do legislador constituinte derivado. É pressuposto da interpretação constitucional que se busque interpretação harmonizadora dos dispositivos constitucionais, a fim de que não se anule completamente uma das normas envolvidas a pretexto de concretizar a outra.

No caso, do confronto que se estabelece entre a possibilidade de concessão de aumentos diferenciados e o princípio da isonomia, deve-se privilegiar o entendimento que, harmonizando os conceitos de majorações remuneratórias específicas para determinados segmentos e carreiras (desde que respeitados os limites das respectivas autonomias administrativo-financeiras) com a revisão geral anual do funcionalismo público, revela-se constitucional a norma que concede aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, em caso de eventual revisão geral anual (nesse sentido: ADI 2.726, Rel. Mauricio Corrêa, DJ 29/8/2003). (RE 504.351-RS – STF).

Analizando a isonomia e a revisão geral prevista no artigo 37, X do texto Constitucional, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, através de sua equipe técnica (Parecer nº 77/2009),¹² assim se manifestou:

Extraí-se da regra constitucional em questão que os servidores públicos municipais integrantes do quadro da carreira de cada Poder, mediante iniciativa privativa do representante do Poder Executivo ou Legislativo do Município, conforme o caso, poderão ter, distintamente, seus vencimentos alterados por lei específica. A alteração da remuneração dos servidores é uma faculdade, não uma obrigação.

De outra parte, diferentemente da alteração de remuneração para determinadas categorias de servidores, o Constituinte assegurou a todos os servidores, igualmente, uma revisão anual da remuneração, que deverá ocorrer sempre na mesma data, estando vedada, nesse caso, a distinção de índices de revisão da remuneração entre servidores públicos.

Concluindo, entendo, assim, que o referido dispositivo constitucional não veda a concessão de aumentos pontuais não isonômicos entre os Poderes. Isto significa, repito, que cada um dos Poderes, por lei, de iniciativa própria, regularmente aprovada, sancionada e publicada, observadas as exigências de natureza orçamentária e fiscal previstas no art. 169 da Constituição da República e na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, poderão conceder alterações (aumentos, reajustes) na remuneração dos servidores integrantes de seus respectivos quadros, tendo em vista o estabelecido na parte inicial da regra contida no inciso X do art. 37 da Constituição da República, ora em comento.

Portanto, a automática majoração dos vencimentos por elevação de uma categoria no funcionalismo não encontra guarida, a concessão desta figura demanda uma

¹² Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/processo/documento/num/50938/ano/2009/numero_documento/12380/ano_documento/2009/hash/5f0e25bc0b69f857d1ce619a4e86a7e3. Acessado em 16/03/2015.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

análise estrita do caso objeto de reflexão e, em todos os casos, lei formal para sua implementação.

III.III – AUMENTO EM CASCATA – A VINCULAÇÃO AO PARADIGMA

A Constituição, através do art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal vedou qualquer possibilidade de vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal no serviço público, o qual pode ser constatado, no ano de 2014, através da Súmula Vinculante nº 37¹³:

Súmula Vinculante nº 37: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Ambas as hipóteses não são reconhecidas pelo ordenamento vigente, seja a vinculação ou ainda a equiparação. Estas teses são corriqueiramente enfrentadas pelo Poder Judiciário, razão pela qual resultou na adoção da citada Súmula Vinculante.

Considera-se vinculação a relação de comparação vertical, diferente da equiparação, que é relação horizontal. Vincula-se um cargo inferior – isto é, de menores atribuições e menor complexidade – a outro superior, para efeito de retribuição, mantendo-se certa diferença de vencimentos entre um e outro, de sorte que, aumentando-se os vencimentos de um, os do outro também ficam automaticamente majorados, para guardar a mesma distância preestabelecida.

Equiparação é a comparação de cargos de denominação e atribuições diversas, considerando-os iguais para fins de se lhes conferirem os mesmos vencimentos; é igualação jurídico-formal de cargos ontologicamente desiguais, para o efeito de se lhes darem vencimentos idênticos, de tal sorte que, ao aumentar-se o padrão do cargo-paradigma, automaticamente o do outro ficará também majorado na mesma proporção.¹⁴

As únicas exceções ao art. 37, XIII, da Constituição Federal são feitas por ela mesma, como no caso do Art. 93, V, primeira parte, em que estabelece a vinculação lícita entre os subsídios dos Ministros dos Tribunais Superiores e do Supremo Tribunal Federal.¹⁵

¹³ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013., pág. 750.

¹⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, 7ª ed. Niterói: Impetus, 2013., pág. 750/751.

¹⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes [et. a.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013., pág. 866.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, com base no inciso XIII do art. 37, entende ser inconstitucional:

- a) Vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais e municipais a índices federais de correção monetária (Súmula 681 do STF);
- b) Vinculação de cargos de último grau na carreira da Advocacia Pública, com seu dirigente máximo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 955, Rel. Min Sepúlveda Pertence, DJ de 28-8-06);
- c) Fixação de vencimentos de cargos comissionados por meio de equivalência com outros cargos (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1227, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 29-11-02);
- d) Reajuste automático de vencimentos dos servidores públicos, vinculado mensalmente ao coeficiente de crescimento nominal de arrecadação de tributo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AO 317/SC, Rel, Min. Maurício Corrêa, DK de 15-12-95);
- e) Vinculação e vencimentos de cargos efetivos ao salário mínimo vigente (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 210.682, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 28.8.98);
- f) Equiparação de categorias de agentes públicos pertencentes a carreiras distintas (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 16253/RO, Rel. Min. Paulo Medina. DJ de 02.04.07; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 12565/SP, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJ 26.11.07).

Não se demonstra razoável, nem possível, que a simples revisão de uma classe de servidores, que sofre de defasagem de sua remuneração por anos, seja extensiva a todo o funcionalismo sob a alegação vazia da isonomia, esta situação, somente agrava a diversidade da situação. Portanto, é espelho de boa prática de gestão, a fundamentação individualizada quando da necessidade de se alterar e rever o plano de cargos de uma categoria, admitir tal tese seria elevar desnecessariamente os custos ao Estado.

Imaginar, de forma hipotética, que a concessão de aumento de remuneração ao setor da Polícia redundaria ao aumento de todo Poder Executivo Estadual é tese que não encontra amparo justificável.

III.IV – A PROBLEMÁTICA DO ARTIGO 37, XII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Referido inciso mantém-se incólume desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Todavia, este dispositivo tinha íntima ligação com a redação do art. 39, §1º da CF, suprimido pela EC 19/98. A celeuma cinge-se em assegurar aos servidores



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

da administração direta, isonomia de vencimentos entre os Poderes, para os cargos com atribuições iguais ou assemelhadas.¹⁶

Importante lição extraída da jurisprudência é aquela apresentada por CANOTILHO¹⁷:

Em outras palavras, a paridade ditada pelo dispositivo é dirigida ao legislador, no momento de estabelecer, em lei, os vencimentos de cada cargo, não sendo, desta feita, autoaplicável o teto específico (referido ao Poder Executivo) prescrito pelo inciso XII: não se aplica o dispositivo constitucional sem prévia lei (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, ROMS 930/SE, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, 1ª Turma, DJ de 16.11.1992), pois “o que o inciso XII, artigo 37, da Constituição cria é um limite, não uma relação de igualdade. Ora esse limite reclama, para implementar-se, intervenção legislativa uma vez que já não havendo paridade, antes do advento da Constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente por redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita” (BRASIL. Supremo Tribunal federal. ADI 603-7/RS, Rel Min. Eros Grau).

Portanto, o que se extrai é que não é automática a paridade, ou seja, demanda lei específica para definir e aparar as arestas do que seria o paradigma de tal caso.

No que consiste ao espelhamento dos cargos do Poder Executivo, conforme defendido por algumas vozes da doutrina, a supressão trazida pela EC 19/98, teria o condão de afastar qualquer aplicação aos demais Poderes, neste sentido:

De acordo com Sylvio Motta (Direito Constitucional 19ª edição. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007), levando-se em consideração o disposto no artigo 37, incisos XI e XII, há duas soluções: a primeira é entender que o inciso XII ficou sem efeito (como faz, por exemplo Carvalho Filho, Manual do Direito Administrativo) e a segunda é considerar que o inciso XI cria o teto remuneratório que a todos se aplica e que o inciso XII trata apenas dos servidores que não recebem subsídio, onde deverá permanecer o parâmetro com o poder executivo.¹⁸

¹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes [et. a.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013., pág. 864.

¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes [et. a.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013., pág. 864.

¹⁸ Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/processo/documento/num/50938/ano/2009/numero_documento/12380/ano_documento/2009/hash/5f0e25bc0b69f857d1ce619a4e86a7e3. Acessado em 16/03/2015.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Tal tese pode ser reforçada com a recente Súmula Vinculante nº 37, aprovada no final de 2014, que proíbe ao Judiciário conhecer das ações que discutam a isonomia no serviço público.

Mas certo é que a regra constitucional apresentada pela EC 19/98, veio a afastar o dever de isonomia previsto no artigo §1º do art. 39 do texto Constitucional. Deste modo a isonomia automática e impositiva deixou de existir no texto constitucional, devendo cada carreira ter o seu padrão remuneratório, de acordo com a nova redação do texto constitucional. Todavia a supressão desta redação, não afasta o dever geral de isonomia, de boa prática da Administração Pública, que deve orientar a sua atuação. Entretanto, esta norma é dirigida ao legislador, já que, no âmbito do Judiciário este não poderá reconhecer a isonomia para padrões remuneratórios¹⁹.

Todavia, a Constituição manteve o artigo 37, II, no sentido de que os vencimentos do Poder Executivo sirvam de balizamento aos demais Poderes. Para o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, ao comentar o citado dispositivo, afirma que: “sempre com o escopo de assegurar contenções e controles na despesa com pessoal, o inciso XII do mencionado art. 37 estatui que os vencimentos dos cargos administrativos do Legislativo e do Judiciário não poderão ser superiores aos de seus correspondentes no Executivo. Ainda que a Constituição não o haja dito expressamente, a mesma regra haverá de valer no que concerne a funções e empregos”.²⁰

Neste sentido foi o Julgamento da ADI 603, na relatoria do Ministro Eros Grau:

Argüi-se, também, violação do inciso XII, do artigo 37, da Constituição [...]. Não está aí proclamada isonomia remuneratória prescrita alhures (art. 39, §1º, Const.) para os cargos, aliás, de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O que o inciso XII, artigo 37, da Constituição cria é um limite, não uma relação de igualdade. Ora, esse limite reclama, para implementar-se, intervenção legislativa uma vez que já não havendo paridade, antes do advento da

¹⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes [et. a.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013., pág. 939.

²⁰ DE MELLO. **Curso de Direito Administrativo**, 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008., pág. 273.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente mediante redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita.

Analizando o referido diploma legal, assim entendeu a equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso²¹:

Face ao exposto, conclui-se que os vencimentos dos cargos dos servidores do executivo devem servir de parâmetro para a fixação dos vencimentos dos cargos dos servidores do poder legislativo, em razão do instituto da paridade, definido no inciso XII do artigo 37 da CF. No caso específico da pergunta da consultante, entendemos que caso os servidores do legislativo municipal ocupem cargos idênticos, com atribuições comprovadamente iguais ou semelhantes a dos servidores do poder executivo, os respectivos vencimentos não poderão ser superiores aos pagos pelo poder executivo.

Neste mesmo raciocínio é a decisão do Tribunal de contas do Estado de Minas Gerais, em resposta à Consulta, (Processo nº 862467, de 12/06/2013):

EMENTA: CONSULTA – PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – AGENTES PÚBLICOS – REMUNERAÇÃO E SUBSÍDIO – LIMITES – FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES – POSSIBILIDADE, MEDIANTE LEI ESPECÍFICA – OBSERVÂNCIA DA NATUREZA, GRAU DE RESPONSABILIDADE E COMPLEXIDADE DOS CARGOS – FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS – DEVERÁ SER DETERMINADO EM VALOR CERTO E NÃO EM PERCENTUAL – RESPEITO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO DO MUNICÍPIO QUE É O SUBSÍDIO MENSAL DO PREFEITO E DOS DEMAIS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS.

a) O limite constitucional a ser observado, no âmbito dos Municípios, para a fixação da remuneração dos servidores públicos do Poder Legislativo, é o subsídio do Prefeito e não o do Presidente ou dos Vereadores.

b) O subsídio dos Vereadores deve ser fixado em cada legislatura para vigorar na subsequente, em valor certo, observado o previsto na lei orgânica e os limites constitucionais dispostos no art. 29, VI e VII, e art. 29-A, todos da Constituição da República.

c) O limite constitucional imposto no art. 37, incisos XI e XII, para fixação do teto remuneratório dos servidores do Legislativo Municipal, deve ser observado.

d) É possível a fixação da remuneração dos servidores do Legislativo municipal, por meio de lei específica, de acordo com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexibilidade das atividades desempenhadas. (grifei)

IV – CONCLUSÃO

²¹ Disponível em: http://www.tce.mt.gov.br/processo/documento/num/50938/ano/2009/numero_documento/12380/ano_documento/2009/hash/5f0e25bc0b69f857d1ce619a4e86a7e3. Acessado em 16/03/2015.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Com base nas considerações acima expostas e após examinado o presente projeto de lei, podemos concluir que:

- a) Desde que haja previsão orçamentária, adequação da Lei de Responsabilidade Fiscal e em havendo necessidade para o setor administrativo, é possível a ampliação dos cargos da estrutura administrativa do SAAE.
- b) É possível, mediante lei, a disposição dos turnos especiais de revezamento, bem como, a criação do banco de horas a ser aplicado na autarquia municipal.
- c) Deve ser revista a forma que será desempenhada a atividade de Diretor de Departamento de Administração e Finanças, se por função gratificada ou por cargo de provimento em comissão.
- d) Ressalvadas as hipóteses apresentadas, é possível a majoração de vencimentos no serviço público ou a ampliação das hipóteses de progressão, todavia, não é possível invocar a simetria ou isonomia com o Poder Executivo Municipal, mas sim, pelos critérios estabelecidos no artigo 39, §1º, da Constituição Federal.
- e) Deve a matéria vir instruída com as adequações exigidas pela LRF²², neste caso, os relatórios no projeto devem ser encaminhados ao setor contábil para aferir e confrontar os valores apresentados.
- f) Deve-se rever a redação do projeto, pois, em alguns casos, há omissão de qual legislação estariam sendo aplicadas as tabelas apresentadas, contudo, pela ementa, toda a alteração ocorre na Lei Municipal nº 4.423/2012.

²²Art. 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.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Mal. C. Rondon – PR

Quanto a conveniência e oportunidade na aprovação do referido projeto de lei é de análise exclusivo de cada parlamentar, não compondo o rol de encargos desta Procuradoria.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo²³.

Marechal Cândido Rondon, 27 de novembro de 2017.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

²³ Parecer manifestado segundo a convicção deste Procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.