

PARECER N° : 77/2009

Exmo. Sr. Conselheiro:

Este processo refere-se à consulta apresentada pela Presidente da Câmara Municipal de Confresa, Senhora Laiza Vanessa Masson, que formula os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

a) encontraria respaldado de legalidade e constitucionalidade o projeto de lei do poder legislativo municipal que assegurasse a revisão geral anual da remuneração de seus servidores, mesmo diante da não revisão geral anual, na mesma data e pelo mesmo índice, por parte do poder executivo municipal?

b) encontraria respaldado de legalidade e constitucionalidade o projeto de lei de iniciativa do legislativo municipal que vislumbresse conceder aumento real nos vencimentos de seus servidores ocupantes de cargos idênticos, entre os poderes, quanto à nomenclatura e as atribuições, cujo aumento resultaria efetivamente numa maior importância financeira a ser paga somente aos servidores do legislativo municipal?

De início, observa-se que os requisitos de admissibilidade da presente consulta foram preenchidos em sua totalidade, de acordo com os artigos 48 e 49 da Lei Complementar n° 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas) e artigos 232 e 233 da Resolução n° 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

Passa-se ao parecer.

A) REVISÃO GERAL ANUAL:

O primeiro questionamento da consulente refere-se à legalidade e constitucionalidade de projeto de lei do poder legislativo municipal que assegure revisão geral anual da remuneração de seus servidores, mesmo diante da não revisão geral anual, na mesma data e pelo mesmo índice, por parte do poder executivo municipal.

A revisão geral anual é preceito constitucional e se caracteriza pela recomposição da perda de poder aquisitivo pelo efeito da inflação ocorrida dentro de um período de doze meses com a aplicação de um mesmo índice a todos os que recebem remuneração ou subsídio. O artigo 37, inciso X da Constituição da República, com a redação dada pela EC nº 19/98, estabelece que:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

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 a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (grifo nosso)”

Sobre o tema, este Tribunal de Contas já se pronunciou sob o prisma da tese, conforme verbete abaixo:

Acórdão nº 1.052/2007 (DOE 24/05/2007). Agente Político. Subsídio. Vereador. Reajustamento. Possibilidade de revisão geral anual em data distinta daquela concedida aos demais servidores municipais, atendidas as condições.

É possível a concessão da revisão geral anual aos vereadores e servidores do Poder Legislativo Municipal em data diferente daquela concedida aos demais servidores municipais, desde que dentro do mesmo exercício financeiro e com observância aos demais requisitos legais e constitucionais.

Ao relatar o processo 180793/2006, que resultou no referido acórdão, o Exmo. Conselheiro Ary Leite de Campos, conclui que é possível a concessão do reajuste anual em datas distintas, desde que dentro do mesmo exercício financeiro e de acordo com os demais requisitos legais previstos na norma constitucional e em outras normas jurídicas que regem a matéria.

No mesmo processo, o Parecer nº 1.488/2007 do Ministério Público opinou por responder a referida consulta nos seguintes termos:

I – Como legal a revisão do subsídio dos vereadores dentro da anualidade concedida aos servidores públicos municipais do executivo, em datas diferentes destes, desde que observados os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal/88, artigo 29, inciso VI, observadas outras legislações que regulamentam a matérias, LRF, Lei 4320/64, Lei Orgânica Municipal, Regimento Interno, etc. Ressaltamos que também os índices aplicados aos servidores públicos municipais do executivo devem, também, ser aplicados aos subsídios dos servidores

públicos municipais do legislativo, a Isonomia Salarial;

II -

O Tribunal de Contas de Minas Gerais assim respondeu a consulta nº 624.804, formulada pelo prefeito municipal de Itaguara, sobre a concessão de reajuste a servidor público municipal:

Tribunal Pleno - Sessão do dia 01/11/00

Senhor Conselheiro José Ferraz:

No que toca à primeira indagação formulada pelo consulente, entendo que o Município, seja por meio do **Poder Executivo**, seja por meio do **Poder Legislativo**, não poderá conceder aumento isolado ou diferenciado a determinado servidor público isoladamente, sob pena de, assim procedendo, ser nulo o ato concedente, por ofensa aos princípios constitucionais que norteiam a administração pública, em especial, os da isonomia, moralidade e impessoalidade, acolhendo, neste caso, o entendimento da douta Auditoria. No entanto, entendo ser necessário ressaltar que a resposta vale como regra geral, mas, excepcionalmente, visando ao cumprimento de determinada decisão judicial que assim determine, objetivando corrigir distorções e desvios cometidos, tornar-se-á possível a concessão de reajuste diferenciado para determinado servidor.

Nesse passo, devo acrescentar, ainda, que não está vedada a alteração da remuneração diferenciada para servidores de uma ou de outra categoria, conquanto esteja também assegurada **revisão geral anual** da remuneração, para todos os servidores, com o mesmo índice e na mesma data, conforme se depreende do disposto no art. 37, X, da Constituição da República, que assim estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

*X – a remuneração dos servidores públicos e os subsídios 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.*

Extrai-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. (grifo nosso)

O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul conclui, por sua vez, na informação nº 200/01, processo nº 4182-0200/01-5 que:

a) os servidores dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como os Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito possuem o direito constitucionalmente assegurado à **revisão geral anual** a que se reporta o inciso X, art. 37 da Carta Federal, a qual deverá ser efetuada por **lei de iniciativa do Executivo**, sempre na mesma data e sem distinção de índices, ficando vedada a sua concessão apenas aos servidores da Câmara de Vereadores; (grifo nosso)

Portanto, passamos a responder o primeiro questionamento da consulente levando em consideração as decisões anteriores do TCE/MT, bem como decisões de outros Tribunais de Contas:

a) encontraria respaldado de legalidade e constitucionalidade o projeto de lei do poder legislativo municipal que assegurasse a revisão geral anual da remuneração de seus servidores, mesmo diante da não revisão geral anual, na mesma data e pelo mesmo índice, por parte do poder executivo municipal?

Não, pois os índices de revisão do subsídio dos servidores públicos municipais do legislativo devem ser os mesmos aplicados aos dos servidores públicos municipais do executivo. Como a inflação é a mesma

para todos, não parece condizente com o princípio da isonomia a concessão de revisão em índices diferenciados. O que pode ser ressalvada é a concessão destes índices em datas diferentes, desde que dentro do mesmo exercício e observados os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal/88, artigo 29, inciso VI, bem como outras legislações que regulamentam a matéria, tais como LRF, Lei 4320/64, Lei Orgânica Municipal, Regimento Interno, etc.

Cabe ressaltar que a implementação da revisão geral anual aos servidores públicos requer lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

B) LIMITE AOS VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO:

O segundo questionamento da consulente refere-se à legalidade e constitucionalidade de projeto de lei do poder legislativo municipal que vislumbre conceder aumento real nos vencimentos de seus servidores ocupantes de cargos idênticos, entre os poderes, quanto à nomenclatura e as atribuições, cujo aumento resultaria efetivamente numa maior importância financeira a ser paga somente aos servidores do legislativo municipal.

A consulente apresenta tal questionamento tendo em vista o disposto no artigo 37, inciso XII da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também,

ao seguinte:

...

XII – os vencimentos dos cargos do poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; (grifo nosso)

Preliminarmente, há necessidade de diferenciação dos institutos da isonomia, paridade e equiparação.

José Afonso da Silva (Curso de Direito Constitucional Positivo – 32ª edição – 2009) traçou a seguinte distinção entre isonomia, paridade e equiparação:

"Isonomia é igualdade de espécies remuneratórias entre cargos de atribuições iguais ou assemelhados. **Paridade é um tipo especial de isonomia, é igualdade de vencimentos a cargos de atribuições iguais ou assemelhadas pertencentes a quadros de Poderes diferentes.** 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. Na isonomia e na **paridade**, ao contrário, **os cargos são ontologicamente iguais, daí devendo decorrer a igualdade de retribuição; isso está de acordo com o princípio geral da igualdade perante a lei: tratamento igual para situações reputadas iguais, é, em verdade, aplicação do princípio da**

isonomia material: trabalho igual deve ser igualmente remunerado".(grifos nossos)

O caso em análise trata de **paridade**, que conforme dito acima, se aplica quando surge o dever de igualdade de vencimentos para cargos que tenham atribuições iguais ou assemelhadas, porém em diferentes poderes, conforme disposto no inciso XII do artigo 37 da CF.

Não existe mais, expressa na Constituição, a regra anteriormente constante do artigo 39, §1º, que assegurava isonomia de vencimentos aos servidores dos três poderes. Existe, entretanto, essa regra do inciso XII do artigo 37 que determina como parâmetro os vencimentos pagos pelo Poder Executivo.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (em Direito Administrativo. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005) afirma que:

“....., mantêm-se a norma do **artigo 37, Inciso XII**, segundo a qual “os vencimentos dos cargos do Poder **Legislativo** e do Poder **Judiciário** não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder **Executivo**”. É a **antiga regra da paridade** de vencimentos, que vem do artigo 98 da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, sempre interpretada no sentido de igualdade de remuneração para os servidores dos três poderes”. (grifos nossos).

A Constituição Federal, portanto, garantiu aos servidores públicos dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que, ao exercerem atividades semelhantes, terão vencimentos assemelhados.

Necessário também estudar o teto da remuneração dos servidores públicos, conforme disposto no inciso XI, com a redação dada pela EC 41/ 2003, do artigo em comento:

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

Com relação ao teto remuneratório, o TCE/MT se pronunciou através dos acórdãos abaixo citados:

Acórdãos nº25/2005 (DOE 24/02/2005) e 1.654/2001 (DOE 25/10/2001). Agente político. Subsídio. Fixação. Teto – subsídio dos ministros do STF. Nos Municípios – subsídio

do prefeito municipal.

Os subsídios não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Nos municípios, deve-se aplicar como limite o subsídio do prefeito.

Outro fator importante a ser observado é o fato do artigo 37, inciso XII referir-se a vencimentos, e não remuneração. Segundo José Afonso da Silva:

Os termos vencimento (no singular), vencimentos (no plural) e remuneração dos servidores públicos não são sinônimos. Vencimento, no singular, é a retribuição devida ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função, correspondente ao símbolo ou ao nível e grau de progressão funcional ou ao padrão, fixado em lei. Nesse sentido, a palavra não é empregada uma só vez na Constituição. Vencimentos, no plural, consiste no vencimento (retribuição correspondente ao símbolo ou ao nível ou ao padrão fixado em lei) acrescido das vantagens pecuniárias fixas. Nesse sentido, o termo é empregado em vários dispositivos constitucionais (como é o caso do art. 37, XII). Remuneração sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parte fixa (geralmente no valor de dois terços do padrão do cargo, emprego ou função) e outra variável, em função da produtividade (quotas-partes de multas) ou outra circunstância. (...) Hoje se emprega o termo remuneração quando se quer abranger todos os valores, em pecúnia ou não, que o servidor percebe mensalmente em retribuição de seu trabalho. Envolve, portanto, vencimentos, no plural e mais quotas e outras vantagens variáveis em função da produtividade ou outro

critério. (...) Então, o termo remuneração pode ser empregado, e não raro está empregado no sentido de vencimentos, mas este não é empregado em lugar de remuneração.

Segue afirmando que:

é correto o emprego da palavra vencimentos no mesmo artigo 37, XII e XV. O primeiro a dizer que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; em verdade, esse referencial nunca foi obedecido. (grifo nosso).

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.

O site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.gov.br), traz a seguinte informação referente “A Constituição e o Supremo”:

“Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no artigo 37, incisos X e XII, da Constituição do Brasil. Como ponderou o Ministro Célio Borja, relator à época ‘A dicção do inciso X, do artigo 37, da Constituição Federal, parece não abonar a tese da imperativa adoção dos mesmos índices para todos os servidores civis dos diferentes Poderes, sustentada na inicial. É que a cláusula constitucional aludida veda a distinção de

índices entre servidores civis e militares, não generalizando a proibição, tal como parece crer a inicial. Tanto assim é que o Supremo Tribunal tem admitido aumentos diferenciados dos vencimentos dos servidores públicos, seja para compensar preterição passada de algumas categorias, seja para dar-lhes hierarquia salarial nova e diversa (...). 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 Constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente mediante redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita”. ([ADI 603](#), voto do Min. Eros Grau, julgamento em 17-8-06, *DJ* de 6-10-06)

SERVIDOR PÚBLICO Fixação de subteto EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Assembléia Legislativa - Servidores - Fixação de subteto - Resolução interna - Inconstitucionalidade formal. 1. **O artigo 37, inciso XII, da Constituição Federal, estabelece paridade de vencimentos entre cargos idênticos ou assemelhados dos três poderes, tendo por parâmetro aquele estabelecido para o Poder Executivo. Não implica, no entanto, fixação de teto para os demais poderes, que poderão instituir limites diversos, na**

medida em que tenham cargos diferenciados. 2. A fixação de subteto para os servidores do Poder Legislativo Estadual, porém, deve ser feita por lei em sentido estrito (CF, artigo 51, IV c/c artigo 25, caput). Incabível na hipótese, resolução de âmbito interno. Vício formal insanável que resulta na declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 2.154, de 12 de janeiro de 89, da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Ação direta de inconstitucionalidade procedente. DECISÃO: O Tribunal julgou procedente o pedido formulado na inicial da ação direta para declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 2.154, de 12 de janeiro de 1989, editada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, o Sr. Min. Marco Aurélio, Presidente, e a Sra. Ministra Ellen Gracie, e, neste julgamento, o Sr. Min. Nélson Jobim. Presidência do Sr. Min. Ilmar Galvão, Vice-Presidente. Plenário, 21.8.2002. (STF - Pleno - ADIn. nº 48-9 - Rel. Min. Maurício Corrêa - DJ 28.10.2002 - p. 25) (grifos nossos).

Portanto, passamos a responder o segundo questionamento da consulente levando em consideração as decisões do STF e do TCE/MT, bem como as jurisprudências correlatas:

b) encontraria respaldado de legalidade e constitucionalidade o projeto de lei de iniciativa do legislativo municipal que vislumbresse conceder aumento real nos vencimentos de seus servidores ocupantes de cargos idênticos, entre os poderes, quanto à nomenclatura e as atribuições, cujo aumento resultaria efetivamente numa maior importância financeira a ser paga somente aos servidores do legislativo municipal?

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 consulente, entendemos que caso os servidores do legislativo municipal ocupem cargos idênticos, com atribuições comprovadamente iguais ou assemelhadas a dos servidores do poder executivo, os respectivos vencimentos não poderão ser superiores aos pagos pelo poder executivo.

Conclusão:

Caso o Tribunal Pleno comungue com mesmo entendimento desta Consultoria Técnica, sugerimos a emissão dos seguintes verbetes:

Resolução de Consulta nº __/2009. Pessoal. Remuneração. Poder Legislativo. Revisão geral anual. Vedação à concessão de índices diferenciados do Poder Executivo.

Os índices de revisão geral anual dos servidores públicos municipais do legislativo devem ser os mesmos aplicados aos dos servidores públicos municipais do executivo.

A implementação da revisão geral anual aos servidores públicos requer lei específica de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, podendo ser ressalvada, apenas, a concessão dos índices definidos pelo poder executivo em datas diferentes, desde que dentro do mesmo exercício e observados os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal/88, artigo 29, inciso VI, bem como outras legislações que regulamentam a matéria, tais como LRF, Lei 4320/64, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno.

Resolução de Consulta nº ___/2009. Pessoal. Remuneração. Vencimentos dos cargos do poder executivo. Parâmetro para a fixação dos vencimentos dos cargos do poder legislativo.

Os vencimentos dos cargos dos servidores do poder executivo devem servir de parâmetro para a fixação dos vencimentos dos cargos dos servidores do poder legislativo, desde que os cargos tenham atribuições comprovadamente iguais ou assemelhadas, em razão do instituto da paridade, definido no inciso XII do artigo 37 da CF. Deve-se observar, ainda, o teto das remunerações e subsídios estabelecido no inciso XI do artigo 37 da CF.

É o parecer que se submete à apreciação superior.

Cuiabá-MT, 08 de junho de 2009.

Volmar Bucco Junior
Consultor Adjunto de Estudos,
Normas e Avaliação

Carlos Eduardo Amorim França
Secretário-Chefe da Consultoria
Técnica