

# REMUNERAÇÃO

## PODER EXECUTIVO – PODER LEGISLATIVO – CARGOS SIMILARES

PROCESSO Nº : 471742/20  
 ASSUNTO : CONSULTA  
 ENTIDADE : MUNICÍPIO DE MATINHOS  
 INTERESSADO : JOSE CARLOS DO ESPIRITO SANTO, RUY HAUER REICHERT  
 RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO Nº 513/21 - TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Paridade de vencimentos entre cargos de denominação semelhante, pertencentes a quadros funcionais de Poderes diversos. Conhecimento e resposta nos seguintes termos: Não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional. Conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade, peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

#### 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo então Prefeito do Município de Matinhos, Sr. Ruy Hauer Reichert, na qual faz os seguintes questionamentos a esta Corte de Contas:

- 1) É possível a paridade da base salarial do Cargo de contador e do advogado do Poder Executivo com o Cargo de contador e do advogado do Poder Legislativo? Considerando que cargos semelhantes no Poder Legislativo não podem ter vencimentos superiores ao Poder Executivo.
- 2) Como pode proceder para realizar a paridade da base salarial? Considerando o que determina o § 2º do artigo 5º<sup>1</sup> e § 2º do art. 121<sup>2</sup>, ambos do Estatuto dos Servidores Públicos de Matinhos.

1 Art. 5º Os cargos de provimentos efetivos da Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional, serão organizados em carreiras ou serão isolados.

§ 1º As atribuições de cada grupo ou carreira serão definidas na Lei do Sistema de Cargos, Vencimentos e Planos de Carreira.

§ 2º Será assegurada aos servidores municipais a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder, neste inclui-se o Poder legislativo e Poder Executivo, ressalvadas as vantagens de caráter individual.

2 Art. 121 Vencimento é retribuição pecuniária pelo efetivo exercício do cargo público, correspondente ao símbolo, padrão e nível fixados em lei, nunca inferior ao salário-mínimo nacional, sendo vedada a sua acumulação, ressalvado o disposto no artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal.

§ 1º Os valores dos vencimentos dos cargos públicos são irredutíveis.

§ 2º É assegurada a isonomia de vencimento para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Legislativo e Executivo, ressalvados as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho.

3) Se possível a alteração de vencimentos dos servidores públicos deverá ser precedida de lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal?

Instruiu a consulta o parecer jurídico acostado à peça nº 4, elaborado pela Procuradora-Geral do Município, no qual, mencionando o art. 37, incisos X, XII e XIII da Constituição Federal, a Súmula Vinculante 37, o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Matinhos, bem como decisões do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas, além de doutrina especializada, afirmou que "não há que se falar em isonomia automática, assim como é assegurada a paridade de vencimentos para cargos semelhantes em poderes distintos, podendo ser concedida desde que haja lei para tanto".

Diante disso, opinou o referido parecer no sentido de que sejam analisadas as atribuições dos cargos assemelhados do Poder Executivo e Legislativo do Município a fim de que, se necessário, seja providenciado projeto de lei revisando o vencimento dos cargos, com o intuito de assegurar a paridade de vencimentos, garantida pelo Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 915/20 (peça nº 6), que determinou o encaminhamento dos autos à Escola de Gestão Pública, nos termos do § 2º do art. 313 do Regimento Interno<sup>3</sup>, a fim de verificar se existiam decisões com efeito normativo acerca do tema.

Por meio da Informação nº 78/20 (peça nº 8), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que, após pesquisa na jurisprudência deste Tribunal de Contas, foram encontradas as seguintes decisões:

ACÓRDÃO Nº 1843/19 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 608708/17

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO

INTERESSADO: EDSON BATTILANI

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.

ACÓRDÃO Nº 273/16 - Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 289788/15

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE BARBOSA FERRAZ

INTERESSADO: ELSON ZACARIAS DE SIQUEIRA

ADVOGADO:

RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste

3 Art. 313. Uma vez protocolada, autuada e distribuída, será a consulta encaminhada ao Relator para proceder ao juízo de admissibilidade.

(...)

§ 2º Admitida a consulta, serão os autos remetidos à Escola de Gestão Pública, para juntada de informação sobre a existência de prejudgado ou decisões reiteradas sobre o tema, no prazo de 2 (dois) dias, com a subsequente devolução dos autos ao Relator. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016).

através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.

Remetidos os autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, em atenção ao disposto no art. 252-C do Regimento Interno<sup>4</sup>, a unidade informou, por meio do Despacho nº 942/20 (peça nº 11), que não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se por meio da Informação nº 585/20 (peça nº 12), em que afirmou, inicialmente, que o Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno tratou da temática, respondendo, quase que na totalidade, as questões levantadas. Em breve síntese, opinou pela impossibilidade da paridade salarial entre o Executivo e o Legislativo municipal, concluindo pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos:

1 – É possível a paridade da base salarial do cargo de contador e do advogado do Poder Executivo com o cargo de contador e do advogado do Poder Legislativo? Considerando que os cargos semelhantes no Poder Legislativo não podem ter vencimentos superiores ao Poder Executivo.

Resposta: não é possível.

2 – Como pode proceder para realizar a paridade da base salarial?

Considerando o que determina o § 2º do art. 5º e § 2º do artigo 121, ambos do Estatuto dos Servidores Públicos de Matinhos.

Resposta: não se vislumbra paridade, portanto o quesito está prejudicado.

3 – Se possível a alteração de vencimentos dos servidores públicos deverá ser precedida de lei específica, nos termos do art. 37, X, da Constituição Federal?

Para alteração de vencimentos a lei é de rigor, inclusive com previsão de impacto orçamentário, atendidos todos os requisitos legais da LRF.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, que emitiu o Parecer nº 271/20 (peça nº 13), subscrito pela Douta Procuradora-Geral, Dra. Valéria Borba, de que se extrai, em suma, a seguinte conclusão:

Em síntese conclusiva, conforme precedentes expostos, pode-se inferir que os valores pagos a título de vencimentos aos servidores do Poder Executivo constituem limite e devem servir de parâmetro para a fixação dos valores pagos a título de vencimento dos servidores do Poder Legislativo, desde que os cargos tenham atribuições comprovadamente iguais ou assemelhadas, em razão do disposto no inciso XII do artigo 37 da CF, devendo-se observar, ainda, o teto das remunerações e subsídios estabelecido no inciso XI do artigo 37 da CF. Por derradeiro, os vencimentos dos cargos devem ser fixados seguindo as diretrizes do § 1º art. 39 da Lei Maior. Dentro desta perspectiva, na forma do inciso XII do art. 37, não se revela factível ao Poder Executivo buscar equiparar automaticamente os vencimentos de cargos com o de servidores do Poder Legislativo, pois somente por lei específica é possível a fixação ou alteração de remuneração dos servidores públicos, sendo vedada a vinculação ou

4 Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização. (Incluído pela Resolução nº 64/2018)

equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, nos termos do art. 37, X, e XIII da Constituição Federal.

Com base em tais fundamentos, opinou o ente ministerial pelo conhecimento da consulta e pelo oferecimento de resposta nos termos constantes no corpo do parecer, considerando respondidos os questionamentos nº 1 e 3 e prejudicada a resposta ao de nº 2.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento da presente consulta, vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Destaque-se que, embora os quesitos tenham sido formulados a partir de caso concreto, conforme salientado pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), a temática relativa à remuneração dos servidores públicos possui previsão constitucional, sendo a discussão acerca da paridade de vencimentos entre cargos de diferentes Poderes de extrema relevância, o que torna pertinente e recomendável o conhecimento da consulta, nos termos do § 1º do art. 311 do Regimento.

Ressalte-se, de todo modo, que a resposta será oferecida em tese, sem adentrar em particularidades da legislação local ou do caso concreto mencionado na documentação anexada pelo consulente.

O regime constitucional da remuneração dos servidores públicos decorre da conjugação harmônica e sistemática de vários dispositivos constitucionais, notadamente aqueles previstos nos incisos do art. 37, de que se destacam:

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;

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;

**XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;**  
**XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;** (sem grifos no original)

Conforme bem apontado pelo Ministério Público de Contas (Parecer nº 271/20, peça nº 13), devem ser levadas em consideração, na análise da presente consulta, três premissas básicas decorrentes do regime constitucional acima transcrito: (i) somente lei específica pode fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos – inciso X; (ii) existência de um limite de vencimentos para os cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não poderão ser superiores aos fixados para cargos assemelhados do Poder Executivo – inciso XII; (iii) vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público – inciso XIII.

Cumpra registrar, ademais, que, anteriormente à reforma administrativa implementada pela EC nº 19/98, a Constituição Federal trazia, no § 1º do art. 39, uma previsão de isonomia de vencimentos, a ser assegurada por lei específica, para servidores de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) com cargos de atribuições iguais ou assemelhados, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou local de trabalho. Veja-se:

Art. 39. (...)

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Também antes da emenda constitucional, o inciso XIII do art. 37 possuía redação diversa, excepcionando o citado § 1º da regra de proibição à vinculação ou equiparação de vencimentos:

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º.

Nesse contexto, importante ressaltar o entendimento à época, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, de que a isonomia não decorria diretamente da Constituição Federal, sendo o § 1º do art. 39 um preceito dirigido ao legislador, a quem competiria concretizá-lo por meio de atos legislativos específicos que fixassem a remuneração dos servidores<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Veja-se, nesse sentido: "Mandado de segurança. Equiparação de vencimento. Isonomia. – O parágrafo 1 do artigo 39 da Constituição Federal é preceito dirigido ao legislador, a quem compete concretizar o princípio da isonomia, considerando especificamente os cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. - Como a concretização da isonomia salarial depende de ato legislativo específico, a fixar idênticos vencimentos "para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário", o parágrafo 4º do art. 41 da Lei nº 8.112/90 revela-se imprestável para o objetivo almejado pelos recorrentes, pois que se trata de norma que repete, no plano infraconstitucional,

No entanto, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, excluiu-se a previsão de isonomia contida no § 1º do art. 39, passando referido dispositivo a estabelecer que:

Art. 39. (...)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Outrossim, foram afastadas as exceções à vedação de vinculação ou equiparação de espécies remuneratórias, anteriormente mencionadas no inciso XIII do art. 37 do texto constitucional, que passou a contar com a seguinte redação: "XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público".

Portanto, de acordo com a atual normativa constitucional, deverão ser levados em consideração, para a fixação da remuneração dos servidores públicos, a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos de cada carreira, os requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos.

Exposto o panorama constitucional acerca do tema, vale ressaltar que algumas questões relativas à paridade de vencimentos entre servidores ocupantes de cargos de Poderes diversos, e à adequada interpretação da norma prevista no art. 37, inciso XII, da Constituição Federal<sup>6</sup>, já foram apreciadas por esta Corte de Contas em outras oportunidades.

No âmbito do Acórdão nº 1855/10 – Tribunal Pleno, de relatoria do ilustre Conselheiro Nestor Baptista, proferido nos autos de Consulta de nº 443246/09, este Tribunal refutou a aplicação automática de isonomia entre cargos assemelhados dos Poderes Executivo e Legislativo, diante das diretrizes do art. 39, § 1º, da Constituição Federal. Veja-se:

Consulta. Câmara Municipal de Clevelândia. Recursos Humanos. Art. 37, XII, CF/88. A isonomia automática não procede. O art. 39, § 1º, CF, estabelece outras diretrizes para a fixação de vencimentos, devendo esta ser pautada na natureza das atividades, no grau de responsabilidade e na complexidade dos cargos componentes de cada carreira.

Por sua vez, por meio do entendimento sedimentado no Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno, decorrente dos autos de Consulta nº 289788/15, de relatoria do ilustre Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, decidiu este Tribunal que:

---

o enunciado genérico do § 1º do art. 39 da Constituição Federal. - Por outro lado, permanece íntegro o enunciado da Súmula 339 dessa Corte, que não sofreu qualquer alteração em decorrência da nova Constituição e da legislação editada após outubro de 1988. Recurso ordinário a que se nega provimento." (STF, RMS 21512, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 24/11/1992, DJ 19-02-1993 PP-02034 EMENT VOL-01692-03 PP -00533 RTJ VOL-00147-03 PP-00931).

6 Art. 37 (...) XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

Os valores pagos a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Observe-se que, em ambos os Acórdãos acima mencionados, fez-se referência à seguinte decisão, proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 603, em que se afirma que o art. 37, XII, estabelece um limite de vencimentos, e não uma relação de igualdade:

Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da CB. Como ponderou o Min. Célio Borja, relator à época (...). Argui-se, também, violação do inciso XII do art. 37 da Constituição (...). **Não está aí proclamada isonomia remuneratória prescrita alhures (art. 39, § 1º, CF) para os cargos, aliás, de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O que o inciso XII, art. 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 Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 17-8-2006, Plenário, DJ de 6-10-2006.) (sem grifos no original)

Outrossim, destacou o Ministério Público de Contas, nos presentes autos, que, em diversas decisões, esta Corte reconheceu a necessidade de adoção de providências específicas para a correção de situações de violação ao disposto no art. 37, inciso XII, da Constituição Federal<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Aduziu o ente ministerial, no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), que: "Nesse sentido, oportuno pontuar que o Acórdão nº 4055/17 – Primeira Câmara, proferido ato de inativação de servidora da Câmara Municipal de Curitiba (autos 361713/2015), assentou o entendimento de que, o legislativo municipal, mesmo após o advento da Carta da República, não adotou nenhum esforço no sentido de buscar manter uma razoabilidade entre os salários de seus servidores e aqueles oferecidos pelo Poder Executivo para semelhantes funções, fato que deve ser objeto de reconhecimento de inconstitucionalidade, quer pela via judicial, quer pela via administrativa. Da decisão mencionada, foi interposto Recurso de Revista 846820/17 (Acórdão 3360/2019 – Tribunal Pleno), que foi analisado e provido a fim de registrar o ato de inativação, mantendo, contudo, a proposta apresentada no item III, "b" que determinou 'o encaminhamento destes autos à Presidência desta Corte de Contas, para ciência quanto à suposta violação do contido no artigo 37, XII, da Constituição Federal, tanto no âmbito dos 399 municípios paranaenses quanto no âmbito estadual, e deliberação acerca da adoção de providências para a apuração da extensão e saneamento do problema.' De igual forma, ao julgar Relatório de Inspeção relativo à fiscalização realizada na folha de pagamento da Câmara Municipal de Curitiba objetivando aferir o atendimento ao disposto no art. 37, inc. XII da CRFB/88, assim consignou: 'Relatório de Inspeção. Art. 37, XII, da Constituição Federal. Vencimento básico de servidores do Poder Legislativo maiores que o de servidores do Poder Executivo. Precedentes. Inconstitucionalidade do objeto inspecionado. Encaminhamento à Presidência. [...] I. aprovar o Relatório de Inspeção realizada na Câmara Municipal de Curitiba, em cumprimento ao Acórdão 386/15 – SIC que definiu, como objetivo específico da inspeção, a verificação da constitucionalidade das remunerações dos servidores da Câmara Municipal de Curitiba em face do limite estabelecido pelo art. 37, XII, da Constituição Federal, considerando os cargos com atribuições afins do Poder Executivo, em razão da: (a) inconstitucionalidade do pagamento a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo excederem os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal; II. encaminhar este feito à Presidência da Casa alertando-a da existência do Recurso de Revista 846820/17 (Acórdão 3360/2019 – Tribunal Pleno), para que avalie a melhor forma de proceder na apuração da extensão e saneamento dos achados. (grifou-se) (Prot. nº 197470/19, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, j. em 09/12/19)''.

Ainda no que tange à aplicação do referido dispositivo constitucional, vale citar os ensinamentos do doutrinador Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup>:

No atual sistema os vencimentos pagos pelo Poder Executivo constituem o limite máximo para a remuneração dos servidores que exerçam funções iguais ou assemelhadas no Legislativo e no Judiciário (CF, art. 37, XII). Sendo assim, estes Poderes, tendo em vista suas disponibilidades orçamentárias, podem estabelecer a retribuição a seus servidores em bases idênticas às do Executivo, ou lhes atribuir menor remuneração, mas nunca pagar-lhes mais, de modo a criar uma injusta disparidade, daí resultando um *teto* para esses Poderes. A liberdade dos Poderes Legislativo e Judiciário reduz-se, quanto a esse aspecto, à possibilidade de criar ou não seus cargos e à de fixar-lhes um estipêndio igual ou inferior ao estabelecido em lei para os mesmos servidores, isto é, os que tenham atribuições iguais ou assemelhadas, no âmbito do Executivo.

Deve-se destacar, de todo modo, que, embora a interpretação a ser conferida ao art. 37, XII, da Constituição Federal seja de que se trata de um limite, e que a Emenda Constitucional nº 19/98 tenha excluído a regra de paridade prevista no § 1º do art. 39 do texto constitucional, nada impede que os vencimentos dos cargos do Poder Executivo possam servir não apenas como teto, mas também, abstratamente, como norte ou parâmetro para a fixação, pelo legislador, por lei específica, dos padrões remuneratórios dos cargos com atribuições assemelhadas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ressalta-se, no entanto, que a fixação dos vencimentos deve obedecer às já mencionadas diretrizes do § 1º do art. 39 da Constituição Federal, relacionadas à natureza das atividades, ao grau de responsabilidade e à complexidade e peculiaridades dos cargos, elementos estes que podem ser bastante diferentes entre cargos de Poderes diversos, ainda que possuam denominação similar, o que deverá ser analisado casuisticamente.

Nesse ponto, cumpre destacar, em conformidade com o exposto pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem suas próprias especificidades, com orçamento, competências e funções diversas entre si.

Acrescente-se que, como mencionado anteriormente, o inciso X do art. 37 da Constituição Federal estabelece que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica, em sentido formal (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, de modo que cada Poder possui independência para iniciar o processo legislativo que fixa a remuneração de seus próprios servidores.

Devem ser observadas, ainda, na fixação legal da remuneração, as exigências de natureza orçamentária e fiscal, previstas no art. 169 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. et. al. Direito Administrativo Brasileiro. 44. ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 471.



Acerca do tema da reserva de lei, vale citar:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. I. - **Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.** II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida. (STF, ADI 3369 MC, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP-00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL-00192-03 PP-00901) (sem grifos no original)

Esta Corte de Contas também já tratou da questão, ainda que sob prismas diversos, conforme se denota das seguintes decisões, proferidas em processos de consulta e dotadas de força normativa:

ACÓRDÃO Nº 1843/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Indagação a respeito da possibilidade de fixação de verba remuneratória a servidores da Câmara Municipal, mediante simples remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo. Inviabilidade jurídica. Manifestações uniformes. Necessidade de lei específica, nos termos da Constituição Federal.

ACÓRDÃO Nº 273/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Conhecimento. Resposta. Câmara Municipal. Servidores. Reajuste através de lei específica observada a iniciativa privativa. Cargos assemelhados. Limite de remuneração do Poder Executivo. Observância ao início da vigência da lei para pagamento.

Cumpra registrar, nesse contexto, que o inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda nº 19/98, veda expressamente a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>9</sup>, acerca do referido dispositivo, que:

O que se visa impedir, com esse dispositivo, são os reajustes automáticos de vencimentos, o que ocorreria se, para fins de remuneração, um cargo ficasse vinculado ao outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiaria a ambos automaticamente; isso também ocorreria se os reajustes de salários fossem vinculados a determinados índices, como o de aumento do salário mínimo, o de aumento da arrecadação, o de títulos da dívida pública ou qualquer outro.

Nesse sentido, quanto à existência de legislação local que assegure, de forma genérica, paridade de vencimentos entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas de diferentes Poderes, ressalto que tal normativa não se mostra apta a fundamentar eventual aumento de remuneração de servidores públicos pela via administrativa.

9 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 715.

Além de a referida legislação não ser dotada da necessária especificidade exigida pelo inciso X do art. 37 da Constituição Federal, há que se atentar para o fato de que o texto constitucional consagra a independência dos poderes em propor a remuneração de seus próprios servidores, assegurada pela iniciativa legislativa privativa, além de vedar a equiparação e a vinculação de espécies remuneratórias, nos termos do inciso XIII, também do art. 37.

Vale citar, nessa esteira, recente precedente do Supremo Tribunal Federal, invocado pelo Ministério Público de Contas em sua manifestação:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL. LEI 1.042/1971 DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE – MG. PARIDADE DE VENCIMENTOS E VANTAGENS ENTRE CARGOS DA PREFEITURA E DA CÂMARA MUNICIPAL. ARTIGO 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. (...) **O Tribunal a quo divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de "ser incontroverso que leis de equiparação ou vinculação automática de vencimentos, quando não originariamente inconstitucionais, terão sido revogadas por inconstitucionalidade superveniente desde pelo menos a Carta de 1967" e que "a Constituição mantém a proibição, vinda de 1967, de vinculações ou equiparações de vencimentos (CF 88, art. 37, XIII), o que basta para elidir qualquer ensaio - a partir do princípio geral da isonomia - de extrair, de uma lei ou resolução atributiva de vencimento ou vantagens determinadas a um cargo, força bastante para estendê-los a outro cargo, por maior que seja a similitude de sua posição e de suas funções"** (ADI 1.776-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 26/5/2000). No mesmo sentido foi a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes no RE 1.165.121-AgR, DJe de 2/9/2019, caso idêntico ao presente, in litteris: **"Percebe-se que a controvérsia recursal não reside na interpretação da norma local, mas na possibilidade jurídica de lei municipal determinar a paridade de vencimentos entre funcionários da Prefeitura e da Câmara Municipal, ocupantes de cargos equivalentes.** O feito foi ajuizado em 3.7.2015 (eDOC 1, p. 3), posteriormente à Emenda Constitucional 19, de 4.6.1998, que deu a atual redação ao art. 37, XIII, da CF: é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. O Tribunal a quo não considerou tal norma na apreciação da lide, mesmo após provocado por embargos de declaração do Município. É evidente, porém, sua incompatibilidade com o acórdão proferido. **Não é possível ao legislador, no atual regime constitucional, conferir unidade de regime a carreiras diversas, de modo que a alteração que sofra uma delas repercuta, automaticamente, sobre a outra. É o que se extrai da norma do art. 37, XIII, da CF, que a EC 19/1998 buscou tornar mais explícita em relação ao seu texto anterior, que remetia à norma, atualmente revogada, do art. 39, § 1º** (A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho). **Não resta dúvida de que ao condenar o recorrente a pagar aos recorridos, detentores de cargos no Executivo Municipal, os mesmos vencimentos de cargos equivalentes do Legislativo Municipal, o ato impugnado realizou equiparação de espécie remuneratória, não menos inválida por existir lei local que a prevísse."**

(STF - RE: 1238067 MG - MINAS GERAIS 0108922- 56.2015.8.13.0525, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/10/2019, Data de Publicação: DJe-241 05/11/2019). (sem grifos no original)

Ainda acerca do tema, afirmou o ente ministerial, no Parecer nº 271/20 (peça nº 13), que a normativa local que garante isonomia de forma abstrata consiste em mera norma programática e de princípio organizativo, que não atende ao requisito de especificidade exigido constitucionalmente para a fixação de remuneração. Veja-se:

Pondera-se, primeiramente, que a lei que de forma genérica estabelece garantia de isonomia, não atende o requisito de especificidade exigido pelo art. 37, inciso X da CF, sendo indispensável que norma específica, editada para atender o comando legal isonômico, integralize o princípio ao ordenamento jurídico, fixando valores e outras disposições, respeitada a iniciativa privativa, uma vez que cada um dos Poderes da República possui independência para a fixação da remuneração de seus servidores, respeitando os limites de gastos orçamentários, assegurando, assim, o princípio da tripartição dos poderes estabelecido no art. 2º da Constituição.

Em outras palavras, quando a norma infraconstitucional municipal garante isonomia vencimental entre servidores do quadro de pessoal de Poderes distintos, estabelece um comando genérico que pretende apenas condicionar legislação futura e os atos administrativos discricionários a se adequarem a ela, pois consubstancia-se em espécie de norma programática (inspira valores a serem seguidos) e de princípio organizativo (como deve se estruturar/organizar), que vincula toda a Administração Pública municipal.

Verifica-se, diante de todo o exposto, que somente por lei específica, observadas as exigências orçamentárias e fiscais, bem como a iniciativa privativa em cada caso, pode-se fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos, independente do Poder a que estejam vinculados, em razão do princípio da reserva legal.

Não se mostra possível, dessa forma, a concessão de aumentos remuneratórios, por via administrativa ou judicial, com fundamento em paridade ou isonomia remuneratória. Cite-se, nessa esteira, a Súmula Vinculante 37, a qual dispõe que "*não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*". A propósito, menciona-se:

A questão central a ser discutida nestes autos refere-se à possibilidade de o Poder Judiciário ou a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia, independentemente de lei. Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 1891, em seus arts. 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, **ocorre mediante edição de lei**. Atualmente, a Carta Magna de 1988, art. 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos. A propósito, na sessão plenária de 13-12-1963, foi aprovado o Enunciado 339 da Súmula desta Corte (...). Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que esta Corte pacificou

o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia. (...) Registre-se que, em sucessivos julgados, esta Corte tem reiteradamente aplicado o Enunciado 339 da Súmula do STF, denotando que sua inteligência permanece atual para a ordem constitucional vigente. [RE 592.317, voto do rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 28-8-2014, DJE 220 de 10-11-2014, Tema 315.] (sem grifos no original)

Vale ressaltar, ainda, que o eventual descumprimento, em casos concretos, do limite remuneratório previsto no inciso XII do art. 37 da Constituição Federal ("os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo") também não constitui fundamento idôneo a justificar o automático aumento remuneratório, em patamar equivalente, dos vencimentos de servidores ocupantes de cargos do Poder Executivo.

Portanto, conclui-se pela impossibilidade de equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional.

Nos termos dos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

Por fim, diante das informações constantes nos autos, referentes à superioridade do vencimento-base de cargos de advogado e contador do Poder Legislativo do Município de Matinhos, em comparação aos cargos de atribuições supostamente assemelhadas do Poder Executivo – em possível violação ao inciso XII do art. 37 da Constituição Federal -, considerando que esta Corte de Contas tem se manifestado, em diferentes procedimentos, acerca da necessidade de adoção de providências quanto ao tema – como no Recurso de Revista nº 846820/17 -, proponho a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, após o trânsito em julgado, tendo em vista a possibilidade de aproveitamento das informações ora prestadas, para efeito de formação de banco de dados e planejamento dos procedimentos de fiscalização, conforme art. 151-A, do Regimento Interno.

Diante do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de

isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional.

Conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura.

Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em julgar pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I - não é possível a equiparação de vencimentos entre cargos do Poder Executivo e cargos de denominação similar do Poder Legislativo, sob o fundamento de isonomia ou de necessidade de observância ao limite estabelecido no inciso XII do art. 37 do texto constitucional;

II - conforme disposto nos incisos X e XIII do art. 37 da Constituição Federal, a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada mediante lei específica (princípio da reserva legal), observada a iniciativa privativa em cada caso, bem como as exigências orçamentárias e fiscais, sendo, ademais, vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias. Além disso, a fixação dos vencimentos deverá observar as diretrizes do § 1º do art. 39 do texto constitucional, pautando-se na natureza, grau de responsabilidade, complexidade e peculiaridades dos cargos, e requisitos de investidura e;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para ciência, e, na sequência, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 10 de março de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 7.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**

**Presidente**