

PROTOCOLO Nº: 471742/20
ORIGEM: MUNICÍPIO DE MATINHOS
INTERESSADO: RUY HAUER REICHERT
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 271/20

Consulta. Município de Matinhos. Questões atinentes à remuneração de servidores públicos. Cargos assemelhados de diferentes poderes. Art. 37, XII, da Constituição Federal. Limite de remuneração do Poder Executivo. Parâmetro para a fixação dos vencimentos dos cargos do Poder Legislativo. Precedentes desta Corte. Somente por lei específica é possível a fixação ou alteração de remuneração, observada a iniciativa privativa, vedada qualquer equiparação salarial entre servidores. Resposta nos termos do Parecer.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Matinhos, representado por seu Prefeito, Sr. Ruy Hauer Reichert (peça 3), por meio da qual faz as seguintes indagações:

- 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.
- 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.
- 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?

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente à peça 4, em que informou os valores dos vencimentos e alega que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, que o vencimentos dos advogados do Poder Legislativo são 82% maiores que o do Executivo e, portanto, estariam em descordo com a Constituição. Aduz que a carga horária dos advogados é de 20(vinte) horas semanais e que a Lei Orgânica municipal prevê a isonomia de vencimentos. Portanto, entendem os pareceristas que há vedação na percepção a maior do Poder Legislativo e que por isto deve haver a paridade salarial.

O Relator, Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho nº 915/20 (peça 6), determinando o regular processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 78/20 (peça 8), apresentando decisões de caráter normativo deste Tribunal versando sobre a matéria consultada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 942/20 (peça 11) em que informou não vislumbrar impacto em sistemas ou na atuação das Coordenadorias em razão deste expediente.

A CGM, por fim, manifestou-se por meio da Informação 585/20 (peça 12), em que sustentou:

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.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a despeito da nítida vinculação da Consulta a caso concreto, o juízo positivo de admissibilidade do Relator demanda a apreciação ministerial de mérito do feito. Ademais, considerando a relevância do tema questionado e visando à economia processual, sobretudo em razão da reiterada aplicação, pela Corte, do art. 311, §1º, do Regimento Interno, a apresentação de resposta em tese é medida adequada à consolidação de parâmetros de controle a serem observados por esta Corte.

A par disso, na linha delineada pela unidade técnica, se o consultante entende irregular a percepção dos vencimentos dos contadores e advogados do parlamento municipal não pode, a partir deste fato supostamente irregular, invocar a paridade salarial, devendo, para tanto, questionar o referido balizamento constitucional às remunerações por meio do expediente adequado.

Quanto ao mérito, oportuno ponderar, a título introdutório, que antes da reforma administrativa levada a efeito pela EC 19/98, a Carta Magna determinava a igualdade de remuneração entre os servidores públicos de todos os poderes no caso de cargos com atribuições iguais ou assemelhadas¹.

¹ Art. 39 (...)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

No entanto, com o advento da EC nº 19/98, o princípio da isonomia remuneratória foi retirado do texto constitucional, passando o § 1º do art. 39 da Lei Maior a dispor da seguinte forma:

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.

(grifou-se)

Nesse contexto normativo, a disciplina constitucional da remuneração do servidor público não deriva de um específico dispositivo, mas decorre da conjugação harmônica e sistemática de vários dispositivos constitucionais, mais precisamente os presentes no art. 37 e seus incisos. Veja mos:

Art. 37

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

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 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.

(Grifou-se)

§ 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.

Em linhas gerais, depreendem-se três premissas básicas para análise da consulta, de que somente lei específica pode a fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos (inc. X), existência de um teto vencimental para os servidores dos poderes legislativo e judiciário, ao deixar expresso que não poderão ter vencimentos fixados em patamar superior ao firmado no âmbito do Poder Executivo, quando se trate de cargos iguais ou assemelhados (inc. XII) e e da vedação a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, conforme preceitua o art. 37, inc. XIII.

Destarte, para o efeito da remuneração de pessoal do serviço público, a Constituição estabelece como regra geral a vedação a qualquer vinculação ou equiparação de vencimentos, excetuando a hipótese do inc. XII do art. 37, que constitui-se limite ou teto, no sentido de que cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário não poderão receber remuneração superior aos cargos do Poder Executivo, aplicando-se como limite, ainda, nos Municípios, o subsídio do Prefeito.

Nessa exata medida, o cerne da presente consulta trata do 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.

A respeito do assunto, colaciona-se ensinamento doutrinário abalizado:

A EC 19/98 eliminou a determinação especial de isonomia de vencimentos, que constava do art. 39 §1º. Isso não significa que a isonomia tenha deixado de existir nas relações funcionais. Não, porque o princípio geral continua intocável no *caput* do art. 5º, na tradicional forma de igualdade perante a lei. (...)

(...) **Isto é, os servidores dos três Poderes têm direito à paridade isonômica de vencimentos, mas a parificação se faz com os cargos iguais ou assemelhados do Poder Executivo.**

(...)

O regime jurídico destes institutos [isonomia, paridade, equiparação e vinculação] são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A *isonomia*, em qualquer de suas formas, incluída nela a *paridade*, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a *vinculação* e a *equiparação* de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração, são vedadas pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. **De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração.** E assim é que deve entender-se o dispositivo². (grifou-se)

A paridade é a igualdade de vencimento ou de remuneração atribuída a cargos, funções ou empregos iguais ou assemelhados, mas pertencentes a quadro de Poderes diferentes. Pelo que, não se podendo cuidar de carreiras de Poderes diferentes numa mesma hipótese normativa, há que se pacificar o tratamento jurídico daqueles que, conquanto sendo de carreiras iguais ou assemelhadas, têm composição normativa diversa em razão da diferença de quadros nos quais elas se incluem. **Na paridade há, portanto, similitude de**

² SILVA, J. A. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 670-672.

cargos e de suas respectivas atribuições. O que não se tem é a identificação de quadros, porque os Poderes, nos quais cada um se incluiu, distinguem-se no exercício das respectivas autonomias. Paridade não é proibida no sistema jurídico vigente, até porque é uma forma de realização do princípio constitucional da isonomia. Daí por que a Constituição, em seu art. 37, XII, garante que “os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo”. A proibição é, pois, de superioridade de um valor sobre o outro, não da paridade entre eles³ (grifou-se).

Sob esse prisma, releva mencionar que esta Corte de Contas já analisou a temática em apreço em processos vinculantes e não vinculantes, de modo que as soluções jurídicas fornecidas aos respectivos expedientes devem orientar a fixação das balizas interpretativas a respeito dos questionamentos ora analisados.

Nessa toada, saliente-se que este Tribunal já refutou a aplicação automática do instituto da paridade, visto que há peculiaridades a serem sopesadas na estrutura funcional de cada Poder. Tal entendimento encontra-se consignado no Acórdão nº 1855/10-TP (autos nº 443246/09), em sede de Consulta, tendo assim decidido:

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.**

(Acórdão nº 1855/10-STP, rel. Cons. Nestor Baptista, j. em 24/06/10. Grifou-se)

Por seu turno, este TCE reconheceu que 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. A decisão está cristalizada em precedente normativo e vinculante, de relatoria do conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães (Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno), proferido na Consulta nº 289788/15. Vejamos:

Como se vê, ao apreciar a questão em tese, o Plenário deliberou no sentido de que **a diferenciação de vencimentos não é possível, conforme a limitação imposta pelo art. 37, XII, da Constituição Federal, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal**, e com fundamentos convergentes ao entendimento do TCE/SC⁴, quando apregoa que “**ao Poder Legislativo, nos cargos de**

³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 330-331)

⁴ “Servidor. Plano de Cargos. Criação. A criação do plano de cargos e salários dos servidores do Poder Legislativo deve se dar obrigatoriamente mediante lei. Legislativo. Cargo. Vencimentos. Limitação. Improbidade. Ao Poder Legislativo, nos cargos de atribuições assemelhadas, é proibido instituir vencimentos superiores aos do Poder Executivo, cuja infração caracteriza improbidade

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

atribuições assemelhadas, é proibido instituir vencimentos superiores ao Poder Executivo” (grifou-se).

Importante ressaltar, ainda, que tanto a Consulta 443246/09 (Acórdão 1855/10 – Pleno), quanto a Consulta nº 289788/15 (Acórdão nº 273/16-Pleno) destacaram a decisão proferida pela Suprema Corte na ADI 603, ação na qual se estabeleceu que a regra prevista no art. 37, XII, da Constituição Federal estabelece um limite, e não uma relação de igualdade, *in verbis*:

Não há (...) ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da Constituição do Brasil. Como ponderou o ministro Célio Borja, relator à época (...): "(...) Argui-se (...) 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". (grifou-se)
[ADI 603, voto do rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.]

De outra parte, mister se faz ressaltar que diversas decisões desta Corte reconhecem a necessidade de adoção de providências específicas para correção da violação ao contido no art. 37, XII, da Carta Magna, com intuito de apuração do cumprimento do dispositivo constitucional, bem como para proposição de soluções para adequação das situações de violação ao limite remuneratório.

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.*”

administrativa.” (TCE-SC. Parecer nº GC-LRH-2008/129. Consulta. Rel. Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Julgado em 28/03/2008.

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.

(...)

Importa lembrar apenas que, quando o constituinte falou em OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. aprovar o Relatório de Inspeção realizada na Câmara Municipal de Curitiba, em cumprimento ao Acórdão 386/15 – S1C 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)

Diante desse arcabouço normativo e jurisprudencial, pode-se inferir que não seria possível cogitar-se do estabelecimento automático da paridade, tampouco por meio de decisão judicial, sem que houvesse a determinação, mediante lei específica (de cada esfera da Federação), do patamar de vencimentos dos cargos do Poder Executivo que serviria de paradigma para os demais Poderes⁵.

Além disso, não se pode olvidar que isso deverá ocorrer levando em conta a garantia constitucional da irredutibilidade dos vencimentos, cujo desdobramento lógico é a garantia de revisão geral anual inserta no inciso X do mesmo art. 37 da Constituição Federal, como também de precisas regras transitórias, para aplicação gradual e futura, em respeito à segurança jurídica.

Nessa vereda, forçoso concluir que ao passo que o Poder Judiciário não pode acolher eventual pretensão de isonomia remuneratória entre cargos de atribuições iguais ou assemelhadas – já que a regra não estabelece uma relação de igualdade – o legislador não pode fixar vencimento de cargos do Legislativo superior

⁵ FERRAZ, Luciano de Araújo. Comentários ao artigo 37, inciso XII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coordss). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 865.

ao praticado pelo Executivo para o mesmo cargo – já que a regra estabelece um limite, conforme deliberou a Suprema Corte na ADI 603.

Com efeito, ainda que limitada, a eficácia do art. 37, inc XII faz com que careça de validade jurídica toda e qualquer norma jurídica que, de forma inaugural, atribua a cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário vencimentos em valores superiores aos pagos pelo Poder Executivo para o exercício de funções assemelhadas.

Contudo, considerando que a interpretação a ser dada pelo art. 37, XII, CF não é de isonomia, mas de limite de remuneração, cumpre fazer algumas ponderações.

Primeiramente, o que a Lei Maior assegura é a igualdade jurídica e não a paridade absoluta nominal, isto é, garante-se o tratamento isonômico aos que especificamente sejam iguais perante a lei, no que não se inclui a igualdade decorrente apenas do fato de serem todos funcionários públicos municipais.

Outrossim, o dispositivo constitucional refere-se ao termo “vencimentos”, que corresponde ao vencimento básico do cargo, excluindo as vantagens de caráter individual e as relativas a natureza e ao local de trabalho. Por conseguinte, para se poder aferir a ofensa ao art. 37, inc. XII, da CRFB/88, necessário se faz verificar o padrão remuneratório básico dos servidores de ambos os Poderes.

Ademais, não basta que a nomenclatura dos cargos seja a mesma para impor a necessidade de mesmos vencimentos. A denominação do cargo é irrelevante, devendo ser analisada se as atribuições dos mesmos são realmente iguais ou assemelhadas.

A propósito, importante trazer à colação, também, a doutrina de Hely Lopes Meirelles⁶, que bem esclarece esse ponto:

Genericamente, todos os servidores são iguais, mas pode haver diferenças específicas de função, de tempo de serviço, de condições de trabalho, de habilitação profissional e outras mais, que desigualem os genericamente iguais. Se assim não fosse, ficaria a Administração obrigada a dar os mesmos vencimentos e vantagens aos portadores de iguais títulos de habilitação, aos que desempenham o mesmo ofício, aos que realizam o mesmo serviço embora em cargos diferentes ou em circunstâncias diversas. Todavia, não é assim, porque cada servidor ou classe de servidor pode exercer as mesmas funções (v.g., de médico, engenheiro, escriturário, porteiro etc.) em condições funcionais ou pessoais distintas, fazendo jus a retribuições diferentes, sem ofensa ao princípio isonômico. Até mesmo a organização da carreira, com escalonamento de classes para acesso sucessivo, com gradação crescente dos vencimentos, importa diferenciar os servidores sem os desigualar perante a lei. É uma contingência da hierarquia e da relação de valores humanos na escala dos servidores públicos (grifou-se).

Assim, a aferição da semelhança entre os cargos não depende apenas da analogia de atribuições, devendo ser considerados a natureza das

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 485.

funções que exercem, com sua complexidade e responsabilidade específicas, formação ou habilitação indispensável, ônus associados ao cargo, entre outros, para fins de atestar se tais diferenças se consolidaram em razão de leis municipais que as previram, de forma regular e específica, atendendo a particularidade de cada Poder, orçamento, funções e competências.

De outra banda, como menciona o voto do Ministro Eros Grau na ADI 603, o inciso XII, art. 37 da Constituição reclama uma intervenção legislativa, tendo em vista que a norma não é autoaplicável, mas programática, dependendo da edição lei específica, consoante prescreve Di Pietro:

Além disso, mantém-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 1/69, sempre interpretada no sentido de igualdade de remuneração para os servidores dos três Poderes. **Entende-se que a aplicação dessa igualdade tem que ser assegurada por lei, já que não decorre diretamente da Constituição**⁷ (grifou-se).

Fixadas essas premissas, indispensável a análise dos artigos da legislação local citados pelo consulente, uma vez que sustentam que a paridade de vencimentos estaria garantida pelos art. 5º, § 2º da Lei Municipal nº 1165/2008 - Estatuto dos Servidores Públicos de Matinhos, *in verbis*:

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.**

(...)

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 assemelhados 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.** (grifou-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,

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 679.

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.

No mesmo diapasão é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Mandado de segurança. Equiparação de vencimento. Isonomia. - **O parágrafo 1º do artigo 39 da Constituição Federal e 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, 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.** (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. Grifou-se).

Destaca-se, ainda, recente precedente da Suprema Corte:

"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 incontrolável 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 estende- 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 que 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 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). 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. Grifou-se)

Em virtude dessas considerações, a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos deve ser feito através de lei ordinária específica, de acordo com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexibilidade das atividades desempenhadas, observada a iniciativa privativa, devidamente sancionada e publicada, conforme preceitua o art. 37, X⁸, da Constituição Federal.

Sem embargo, a interpretação adotada neste parecer está em consonância com o entendimento pacífico desta Corte⁹, no sentido de que somente por lei específica e seus corolários financeiros e orçamentários poder-se-ia fixar ou alterar a remuneração do servidor, independentemente do Poder ao qual o servidor esteja vinculado, em razão do princípio da reserva legal, mas não com o fundamento da paridade ou isonomia.

⁸ Art. 37

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

⁹ A exemplo das já citadas consultas n.º 413681/10 (Acórdão 1788/11 – Tribunal Pleno), n.º 289788/15 (Acórdão n.º 273/16 – Tribunal Pleno).

Destaca-se, outrossim, nem mesmo decisão judicial poderia fazê-lo, nos termos da Súmula Vinculante 37 do STF, que assim dispõe: *Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.*

Por conseguinte, compete ao Chefe do Poder Executivo, com exclusividade, a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de seus servidores, aí incluído, também, o sistema remuneratório correspondente, 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.

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. (TCE-MG. Consulta. Processo nº 862467. Rel. Conselheiro Sebastião Helvecio. Data de Julgamento: de 12/06/2013. Grifou-se):

Vale dizer que o Tribunais de Contas do Mato Grosso já se pronunciou sobre o tema em caso semelhante, nos seguintes termos:

“Ementa: Câmara Municipal de Confresa. Consulta. Responder ao consulente que: (...) 2) **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. Observado esse parâmetro e demais limites constitucionais e legais, o poder legislativo pode iniciar projeto de lei que conceda aumento real nos vencimentos de seus servidores, ou que altere seu plano de cargos e salários, em face da sua**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

iniciativa privativa prevista no artigo 37, X, da CF, independentemente do Poder Executivo. **Deve-se observar, ainda, o teto das remunerações e subsídios estabelecido no inciso XI do artigo 37 da CF.**” (TCE-MT. Resolução de consulta nº 32/2009. Rel. Conselheiro Campos Neto. Julgado em 01/09/2009. Grifou-se)

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

À vista desses argumentos e levando em consideração as decisões do STF e desta Corte de Contas, bem como as jurisprudências correlatas, este *Parquet* entende que se encontram respondidos os questionamentos nºs 1 e 3, restando prejudicada a resposta ao quesito nº 2.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, **pelo oferecimento de resposta nos termos constantes no corpo do parecer.**

Curitiba, 14 de dezembro de 2020.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas