



## **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU**

camaraitaguacu.es.gov.br

m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguaçu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

### **PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, FINANÇAS, ORÇAMENTO, TOMADA DE CONTAS E REDAÇÃO.**

Foi encaminhado a esta Comissão o Veto Integral ao Projeto de Lei do autógrafo nº 023/2023, de autoria da Mesa Diretora que “Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Câmara Municipal de Itaguaçu e dá outras providências”.

Em suas razões o Executivo alega exclusivamente a inconstitucionalidade do presente projeto pelo fato de ter fixação de vencimentos aos servidores do Legislativo maiores que os pagos pelo Executivo.

É o relatório.

Por primeiro vale salientar que o projeto de lei trata da estrutura administrativa de Câmara e não tão somente de alteração de vencimentos, sendo assim, pelo veto apresentado somente essa matéria foi enfrentada, e para tanto estaríamos diante de um veto parcial quanto aos vencimentos e não um veto da totalidade da lei, a qual, como dito, cria a estrutura da Câmara Municipal em atendimento a legislação vigente.

Para esclarecimento, a lei em vigor atualmente trata dos cargos comissionados e efetivos conjuntamente, sendo que com a realização do concurso público e a necessidade de nomeação dos cargos efetivos, faz-se necessária a adequação legal para o cadastro dos servidores com indicação de lei específica de seus vínculos.

Para tanto, tem-se que o veto da forma apresentada não trouxe qualquer justificativa para que a Câmara deixasse de atender uma



## CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU

camaraitaguacu.es.gov.br  
m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25  
Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguaçu - Espírito Santo - CEP 29690-000  
Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

necessidade legal de adequação de sua estrutura ao ponto de vetar referido Projeto.

Passado isto, passamos a enfrentar a única tese apresentada no veto que seria quanto aos vencimentos dos cargos.

Apesar do esforço do veto quanto a equiparação salarial, tal não se coloca ao ponto de macular a constitucionalidade do presente projeto de lei, eis que a matéria já foi enfrentada pelo Tribunal Supremo no RE: 504.351RS, o qual além da ementa que segue junta-se cópia integral a este parecer:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE LEI DE INICIATIVA DE CÂMARA MUNICIPAL ALTERAR A REMUNERAÇÃO DOS SEUS SERVIDORES. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA: INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. STF - RE: 504.351RS, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 02/05/2014, Data de Publicação: DJe-086 DIVULG 07/05/2014 PUBLIC 08/05/2014.

Tal decisão teve reflexo em outras exaradas pelos Tribunais pelo país:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE URUGUAIANA. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕES SOBRE O PLANO DE CARREIRA DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO. VENCIMENTOS SUPERIORES AOS CARGOS DO PODER EXECUTIVO. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS PODERES. Inexistência de inconstitucionalidade material a ser declarada. É que **incumbe a cada um dos Poderes Municipais, no âmbito de sua respectiva iniciativa e no exercício de sua independência administrativa, por meio de lei, fixar a remuneração de seus servidores**, observado o único limite constitucional consistente no valor correspondente aos subsídios percebidos pelo Prefeito*





## **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU**

camaraitaguacu.es.gov.br

m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguacu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

*Municipal, nos termos do art. 37, X e XI, da CF-88. Julgamento do RE nº 504.351-RS, no âmbito do Supremo Tribunal Federal considerado. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064296346, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 15/08/2016)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI MUNICIPAL 1.291, DE 30 DE OUTUBRO DE 2014. MUNICÍPIO DE MAÇAMBARÁ. SERVIDORES PÚBLICOS. PODER EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO. VENCIMENTOS. INDEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS PODERES. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INOCORRÊNCIA. 1. **Não é inconstitucional a norma municipal que, oriunda da iniciativa legítima do Poder Legislativo, altera os padrões, os coeficientes e os vencimentos dos cargos de Procurador Jurídico Legislativo, Técnico em Contabilidade e Auxiliar Administrativo, resultando em aumento de vencimentos dos servidores no âmbito de sua autonomia administrativa.** 2. Ausente vício de inconstitucionalidade pela não equiparação dos vencimentos pagos aos servidores destes cargos no Poder Legislativo em relação aos vencimentos pagos aos servidores ocupantes de cargos equivalente no Poder Executivo Municipal. Não há violação ao princípio da isonomia. 3. Os vencimentos dos servidores dos Poderes locais estão limitados ao valor percebido pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70063834485, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 27/07/2015)*



## **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU**

camaraitaguaçu.es.gov.br

m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguaçu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguaçu@hotmail.com

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 752/09, DO MUNICÍPIO DE ROLADOR. INCONSTITUCIONALIDADE, VÍCIO DE INICIATIVA QUE NÃO SE OSTENTA. DISPOSIÇÃO SOBRE A REVISÃO DE VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DA PRÓPRIA CASA LEGISLATIVA. COMPETÊNCIA DA CÂMARA DE VEREADORES, INICIATIVA PARA PROPOR A FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE SEUS SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DO ART. 8º DA CARTA ESTADUAL. SIMETRIA COM A PREVISÃO DOS ARTIGOS 51, IV, 52, XIII, DA CF, E ART. 53, XXXV, DA CE. AÇÃO IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70035043884, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em 05/07/2010)*

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo já se debruçou sobre esse assunto em decisão do Município vizinho de Laranja da Terra, onde entendeu que não há simetria de cargos entre o Legislativo e Executivo de forma plena, devendo ser analisado as atribuições e respeitado a independência do poderes.

AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE nº XXXXX-81.2012.8.08.0000 REQTE. : PREFEITO MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA REQDO. : **CÂMARA** MUNICIPAL DE LARANJA DA TERRA RELATORA : DES<sup>a</sup>. ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA A C Ó R D Ã O EMENTA: REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INICIATIVA DE LEI. MAJORAÇÃO DE VENCIMENTO DE SERVIDOR. SEPARAÇÃO DOS **PODERES**. IMPROCEDÊNCIA. 1) Não se conhece de pedido autônomo, formulado em sede de informações, a fim de se obter declaração de inconstitucionalidade de norma diversa, objeto distinto daquele tratado nos autos, imprescindendo-se do apropriado manejo. 2) O cerne da discussão diz respeito à definição da competência para iniciativa de lei com o escopo de majorar vencimento de cargo público vinculado





## **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU**

camaraitaguacu.es.gov.br

m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguacu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

à estrutura Legislativa, in casu , **Câmara** Municipal de Laranja da Terra (**art. 8º** da Lei Municipal nº. 655/2012).

3) As normas de competência, inclusive atreladas a cada esfera da tríade dos **Poderes**, estão inafastavelmente previstas no **texto constitucional** , tratando-se de matéria tão cara e basilar que se impõe uma verdadeira reprodução vertical obrigatória. 4) Cada **Poder** detém certa independência administrativo-financeira, com reflexos no trato de seu quadro de pessoal, ode ao fundamento pétreo da separação dos **poderes** (**art. 2º da CF/88** ). 5) Ao Chefe do Executivo cabe iniciativa de lei para fixar ou majorar vencimentos dos servidores atrelados à própria estrutura pessoal pertencente ao Executivo; ao passo que fixação e majoração de vencimentos de cargos integrantes do corpo **legislativo** deve, por dedução literal (**art. 63, par. ún., I, da Constituição** Estadual do Estado do Espírito Santo) e até mesmo lógica, demandar iniciativa da respectiva Casa de Leis. 6) Cuida-se da adequada hermenêutica do princípio da justeza ou correção funcional, em respeito à estrutura de repartição de **poderes** e fiel exercício das competências constitucionais estabelecidas pelo constituinte, sob a ótica que melhor prevaleça a justeza funcional do sistema. 7) Aliás, a iniciativa legal em comento deve obedecer ao princípio da simetria, de repetição obrigatória. Ora, a própria **Constituição Federal** , em seu artigo **37** , X , com redação inovadora da EC nº. 19 /98, prevê que a fixação ou alteração do subsídio de servidor depende de lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso; valendo lembrar que a iniciativa para fixação da remuneração de seus servidores pertence, privativamente, à respectiva vertente de **Poder**. 8) In casu , não há falar-se em afronta ao **art. 37** , **XII** , da **CF/88** , porquanto inexistente uma satisfatória demonstração de similitude ou paridade no que tange à natureza, atribuições de fato exercidas e âmbito de atuação dos referidos cargos contrapostos. 9) Representação de inconstitucionalidade julgada



## CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU

camaraitaguacu.es.gov.br

28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguaçu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

improcedente. ACORDA o Egrégio Tribunal Pleno, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, julgar improcedente a representação de inconstitucionalidade. Vitória, 04 de abril de 2013. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DESEMBARGADORA RELATORA

Sendo assim, temos que a aplicação do art. 37, XII, da CF/88 denota simetria nos cargos, não somente nomenclatura, isto é, chamar de assessor jurídico um servidor do Executivo e outro do Legislativo por si só não os coloca como iguais, eis que as atribuições dos cargos denotam afazeres diferentes e específicos, exemplo seria a atribuição do Assessor Jurídico do Executivo em atuar nas execuções fiscais, o que não faz parte daquilo que o Assessor Jurídico do legislativo efetua, lado outro, as atividades do legislativo são voltadas as análises dos projetos de lei em curso, atribuição que não faz parte daquilo que desenvolve o assessor jurídico do Executivo.

Como dito acima sobre a assessoria jurídica, temos que a mensagem de veto levanta a hipótese de simetria entre os cargos de Assessor Legislativo da Câmara Municipal e de Assessor do Executivo. As atribuições dos Assessores Legislativos são bem definidas na lei que se busca vetar, porém, as definições dos cargos comissionados do executivo são delineadas na Lei Municipal 1.320/2011, porém apesar do esforço em localizar na referida lei as atribuições do cargo de assessor, não se obteve êxito eis que a única referencia que se tem é no Anexo I onde consta na tabela o cargo de Assessor com o número de vagas, o padrão de vencimento e a vinculação ao Gabinete, sendo assim, não há que se falar em simetria de um cargo que sequer tem atribuição definida em lei com outro bem delineado sobre suas atribuições junto ao Legislativo.

Em análise ao abordado quanto cargo de Controlador, percebe-se que a Lei Municipal 1.320/2011 trás as atribuições do cargo, isto numa definição em 06 (seis) itens. A lei aqui discutida atribui ao Controlador do Legislativo uma lista de 21 (vinte e uma). Lógico que não é a quantidade que por si só difere os cargos, mas a alegada





## **CÂMARA MUNICIPAL DE ITAGUAÇU**

camaraitaguacu.es.gov.br

m 28 de março de 1915- CNPJ 31776 529/0001-25

Av. 17 de Fevereiro, 324 - Itaguaçu - Espírito Santo - CEP 29690-000

Tel.: (27) 3725-1255 - cmitaguacu@hotmail.com

simetria não encontra abrigo numa diferenciação tão imensa quanto essa, eis que não se pode atribuir de forma genérica o que se busca de um cargo, devendo ser pormenorizado suas atribuições, sob pena de desvio de função no desenvolvimento do serviço.

A definição do cargo de controlador nos moldes da Lei Municipal 1.320/2011 não acarreta qualquer simetria ao que se define ao Controlador do legislativo uma vez que define genericamente suas atribuições, não podendo a Lei dizer que certo cargo “faz tudo”, sob pena de não se definir até onde é obrigação e um servidor ou de outro, contudo, a definição das atribuições cargo do Legislativo são condizente com o cargo e definem claramente o que se espera da prestação do serviço.

Destarte, não há que falar-se em afronta ao art. 37, XII, da CF/88, porquanto inexistente uma satisfatória demonstração de similitude ou paridade no que tange à natureza, atribuições de fato exercidas e âmbito de atuação dos referidos cargos contrapostos.

À luz do exposto, esta Comissão mantém o entendimento pela Constitucionalidade do projeto de Lei apresentado.

Sala das Comissões Dr. Domingos Ramos Ferreira, Itaguaçu/ES,  
30/junho/2023.

Orlando Alves dos Santos Neto – relator da Comissão

Gelson Luis Gobbo - membro

Camilo Adolfo Bucher– membro

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 504.351 RIO GRANDE DO SUL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE NOVO HAMBURGO  
ADV.(A/S) : FERNANDO MIZERSKI E OUTRO(A/S)  
RECDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO  
ADV.(A/S) : OTÁVIO HENRIQUE ALVES E OUTRO(A/S)

**DECISÃO**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE  
LEI DE INICIATIVA DE CÂMARA  
MUNICIPAL ALTERAR A REMUNERAÇÃO  
DOS SEUS SERVIDORES. ALEGADA  
AFRONTA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA:  
INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES.  
RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea *a*, da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

O caso

2. Em 14.10.2004, o prefeito do Município de Novo Hamburgo/RS ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal n. 1.040/2004, que reorganiza e reclassifica os quadros de provimento efetivo da Câmara Municipal e dá outras providências. Sustentou ele que “a Lei ... indigitada contém evidenciado vício de inconstitucionalidade, precisamente por inobservar o teto remuneratório de vencimentos determinado pela citada norma constitucional, eis conferir, para funções iguais elou assemelhadas, vencimentos superiores àqueles



**RE 504351 / RS**

*estabelecidos para os servidores ao Executivo municipal, com atribuições idênticas” (fl. 11).*

Em 8.8.2005, o Plenário do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do Relator:

*“Adoto, de saída, o relatório da decisão de fls. 235/236, assim posto:*

*‘1. O Prefeito Municipal de Novo Hamburgo ajuíza ação direta de inconstitucionalidade objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Municipal n. 1.040/2004 de 26 de fevereiro de 2004 que ‘reorganiza e reclassifica na Câmara de Vereadores os Quadros de Provimento Efetivo e dá outras providências’.*

*Transcreve a lei que foi promulgada pelo Presidente da Câmara.*

*Diz que todos os cargos e funções estão sujeitos ao Regime Jurídico (Lei 333/2000) que vale para todos os servidores, como se vê pelo seu artigo 232.*

*Refere que vetou o projeto por ferir o princípio da paridade, mas o veto foi derrubado.*

*No item 4 diz que a lei impugnada viola o art. 33 da Constituição Estadual aplicável ao Município pelo princípio da simetria.*

*Frisa no n. 4.1 o seguinte:*

*Isto porque, em comparativo com a Lei Municipal n. 334/2000, e respectivo Anexo I e Anexo V (cópia anexa), a qual instituiu, no âmbito do Poder Executivo, o Plano de Cargos e Funções para os servidores municipais, a Lei ora inquinada estabeleceu vencimentos superiores àqueles fixados pelo Executivo, para cargos que contemplam funções iguais elou assemelhadas, consoante as respectivas atribuições, embora algumas com denominação distinta.*

*No item 6 prossegue assim:*

*Assim, a Lei aqui indigitada contém evidenciado vício de*

RE 504351 / RS

*inconstitucionalidade, precisamente por inobservar o teto remuneratório de vencimentos determinado pela citada norma constitucional, eis conferir, para funções iguais e/ou assemelhadas, vencimentos superiores àqueles estabelecidos para os servidores vinculados ao Executivo municipal, com atribuições idênticas.*

*No n. 6.1 apresenta um quadro comparativo.*

*No n. 6.2 prossegue assim:*

*Veja-se que, não obstante alguns dos cargos tenham denominação distinta, as respectivas atribuições são idênticas e/ou assemelhadas, se sorte que, em tais circunstâncias, para aqueles não poderiam ter fixados vencimentos superiores aos fixados para os servidores do Executivo municipal.*

*Invoca acórdãos do Órgão Especial deste Tribunal (ADIN 595164344 e ADIN 594059891).*

*Pede liminar.*

*À fl. 236, deferi a liminar e suspendi a eficácia da Lei n. 1.040/2004 do Município de Novo Hamburgo.*

*A Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se à fl. 245, pugnando pela improcedência da ação.*

*A Câmara de Vereadores de Novo Hamburgo apresentou as informações de fls. 248/264, requerendo a 'suspensão da liminar que concedeu efeito suspensivo à eficácia da Lei Municipal n. 1.040/2004 e, no mérito, a total improcedência da ADIN aviada'.*

*A Procuradoria-Geral de Justiça, às fls. 269/273 e verso, exarou parecer no sentido de julgar improcedente a ação.*

*Vieram-me os autos conclusos.*

*É o relatório.*

*(...)*

*Senhor Presidente.*

*Meu voto é no sentido de julgar procedente a ação.*

*Visando evitar tautologia, adoto como razões de decidir a fundamentação lançada no meu voto, no qual praticamente decidi, quando do julgamento do Agravo Regimental n. 70010177210 (acórdão às fls. 27/38 – autos em apenso), assim posta:*

*'Reedito agora as razões que lancei na decisão agravada,*



RE 504351 / RS

*nas quais se lê:*

*Destaco, de saída, que a lei é de 26 de fevereiro, sendo, portanto, relativamente recente, daí ser cabível pedir liminar, pois a continuidade de sua aplicação causará prejuízos aos cofres públicos.*

*Tenho que a lei viola o art. 33 da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do art. 8º do mesmo diploma.*

*O quadro comparativo apresentado na inicial mostra que o Legislativo adotou vencimentos superiores para os seus funcionários em relação aos do Executivo Municipal.*

*Pelo exposto, suspendo a eficácia da Lei n. 1040, de 26 de fevereiro de 2004, do Município de Novo Hamburgo.*

*Certo que é uma decisão bastante sintética, mas, na atual conjuntura, com o volume enorme de serviço que temos atualmente não é de bom alvitre alongar as decisões recorríveis além do necessário.*

*Não me parece necessário transcrever trechos dos acórdãos citados na inicial ou referir outros deste Tribunal no mesmo sentido, relativamente a regime jurídico de funcionários municipais.*

*O acórdão relativo à ADIN 595164344, embora datado de 02/09/1996, permanece, no que interessa ao deslinde desta controvérsia, atual.*

*Nele se deixou claro que o regime jurídico único dos servidores públicos do município de Porto Alegre, se aplica igualmente aos servidores do Executivo e aos do Legislativo.*

*Naquele caso se aplicaram os artigos 8º, 30 e 33 da Constituição Estadual.*

*A única diferença é que naquele tempo a Câmara podia fixar vencimentos por Resolução quando hoje tem que ser por lei.*

*Fui relator da ADIN de n. 70001046085, julgada em 22/10/2001, quando, é óbvio, já estava em vigor a Emenda Constitucional n. 19/98. Na ementa do acórdão em tela se lê, em certa altura: 'o tratamento isonômico, como princípio constitucional está inserido no artigo 5º caput e inciso I da*

RE 504351 / RS

*Constituição Federal. Lições de José Afonso da Silva e outros doutrinadores sobre o tema.'*

*No voto em tal acórdão transcrevi trecho do parecer do Ministério Público assim escrito:*

*Por outro lado, outra modificação produzida na dicção no art. 39, agora em seu § 1º, foi a exclusão das disposições referentes à 'isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário'. Todavia, a isonomia de vencimentos, como ver-se-á, permanece.*

*O tratamento isonômico como princípio constitucional, está inserido no artigo 5º, caput e inciso I, da Constituição Federal, sendo, portanto, direito de todo o cidadão, seja ou não servidor público; afirma José Afonso da Silva:*

*'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' ("Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, 16ª edição, 1999, p. 666).*

*Não é outra – e não poderia ser – a posição de Hely Lopes Meirelles (ob cit., p. 427), Maria Sylvia Zanella Di Pietro ("Direito Administrativo, Editora Atlas, 10ª Edição, 1999, p. 361), Mauricio Antônio Ribeiro Lopes ('Comentários à Reforma Administrativa', Editora RT, 1ª Edição ( 2ª Tiragem), 1998, p. 146); Alexandre Morais ('Reforma Administrativa', Editora Atlas, 2ª Edição, 1999, p. 66) – Jesse Torres Pereira Júnior ('Da Reforma Administrativa Constitucional', Editora Renovar, 1999, pág. 124).*

*Pertinente, neste momento, referir a síntese de Jesse Torres Pereira Junior sobre o tema:*

*'O que a Emenda 19 veio erradicar – tomara que consiga – é a igualdade de tratamento para situações desiguais, posto que isto não é isonomia. Sendo esta, como é, tratamento igual para situações desiguais (mas também desigual na medida de*



RE 504351 / RS

*desigualdade), a redação original do § 1º do art. 39, totalmente remodelado pela Emenda 19, era apenas pleonástica, pois admitia que a lei assegurasse isonomia de vencimentos para cargos e atribuições iguais, ainda que situados em quadros de poderes distintos' (Ob. Cit., p. 124).'*

*Como esse doutrinador obtemperou, também acredita-se que a reforma constitucional visou, não a extirpar a isonomia, mas, sim, a desarraigar a administração pública da equiparação e vinculação de vencimentos; isto porque a antiga redação do §1º do artigo 39 admitia a possibilidade de equiparação ou vinculação, ao mencionar expressamente que aos cargos com atribuições assemelhadas se poderia dar tratamento isonômico.*

*Essa pretensão, a que tudo indica, resta evidenciada pelo novo teor do inciso XIII do artigo 37, cuja redação dada pela Emenda Constitucional n. 19/98 excluiu, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, a ressalva feita à regra geral de vedação à vinculação e equiparação.*

*Evita-se, assim, '(...) os reajustes automáticos de vencimentos, o que ocorreria se, para fins de remuneração, um cargo ficasse vinculado a outro, de modo que qualquer acréscimo concedido a um beneficiaria a ambos automaticamente' (conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ob., Cit., p. 367).*

*Finalizando as longas, mas necessárias considerações sobre a remuneração dos servidores públicos, observa-se que o poder reformador, ao modificar os incisos X e XI do artigo 37, respectivamente tornou obrigatória revisão geral anual dos subsídios e vencimento (sempre na mesma data e sem distinção de índices), e criou um teto geral de remuneração, que será o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a ser estipulado por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Pretório Excelso.*

*Entretanto, concomitantemente à estipulação desse teto geral, as modificações introduzidas na Lei Maior deixaram íntegra a disposição contida no inciso XII do art. 37: 'os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder*

RE 504351 / RS

*Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo'.*

*Não pode prosperar a alegação de que o 'fator tempo' impedia a concessão de liminar pelo Relator. Ora, o fato da lei já estar vigorando há oito meses não impedia a sua suspensão, pois, como destaquei na decisão liminar, 'a continuidade de sua aplicação causará prejuízo aos cofres públicos'.*

*O erário tem que ser preservado frente a leis inconstitucionais.*

*A alegação de que a comparação entre os cargos e suas atribuições 'será dirimida quando da instrução do feito', dá a entender que nas suas informações a Câmara tentará mostrar que as atribuições são diferentes, mais importantes ou mais penosas para os servidores do Legislativo.*

*Contudo, os elementos contidos no processo agora justificam a manutenção da liminar.*

*O terceiro argumento do agravo peca pela base: a inicial está cuidando de inconstitucionalidade e não de desequilíbrio orçamentário ou financeiro. Para uma lei deste tipo ser inconstitucional (materialmente) não é necessário que cause abalo ao orçamento.*

*Também não há que se falar aqui em Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*É de uma clareza palmar que uma lei quanto a vencimento pode ferir a Constituição Estadual sem ultrapassar limites postos na Lei de Responsabilidade Fiscal.*

*Repita-se: não se cuida de ilegalidade frente a uma lei federal mas de inconstitucionalidade frente à Carta Estadual (artigo 33).*

*Pouco importa, que o expediente legislativo tenha sido instruído com estimativa de impacto orçamentário-financeiro.*

*A inicial não se funda em formalismo.*

*O fato de que não havia reestruturação ou reorganização desde 1989 é irrelevante. A Câmara poderia ter agido antes, mas sempre obedecendo a Constituição. A afirmação de que só um laudo técnico poderia demonstrar a igualdade ou semelhança das*



RE 504351 / RS

*atribuições não calha.*

*É óbvio que em ADIN não cabe realização de perícia técnica, nem se poderia exigir que o Prefeito trouxesse com a inicial algum laudo extra-oficial.*

*O caput do artigo 33 da Constituição Estadual reza:*

*Art. 33. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.*

*Por outro lado, de acordo com o artigo 8º da Constituição, o art. 33 é aplicável aos Municípios. Pelo exposto, voto pelo desprovemento do agravo.'*

*Pelo exposto, julgo procedente a ação e declaro inconstitucional a Lei n. 1.040/2004 do Município de Novo Hamburgo" (fls. 275-287).*

Contra essa decisão a Câmara Municipal de Novo Hamburgo/RS interpôs o presente recurso extraordinário, ao argumento de que o Tribunal de origem teria contrariado os arts. 37, inc. XI, 39, § 5º, da Constituição da República.

Sustenta que, "no caso presente, a interpretação do Colegiado a quo não se coaduna com o caminho principiológico adotado pelo texto da Constituição Federal pois, na linha do voto divergente, 'incumbe a cada poder municipal, no âmbito de sua iniciativa, por meio de lei, fixar os valores correspondentes à retribuição a ser percebida pelos seus respectivos servidores, que, no exercício de sua independência administrativa, entenda adequados, observados, contudo, os limites constitucionais fixados, os quais, como já reiteradamente repetido, encontram seu limite, no âmbito municipal, no valor recebido, em espécie, a título de subsídios, por parte do Prefeito Municipal" (fl. 324).

Requer "a reforma da decisão a quo no sentido de que resta declarada a improcedência da ADIN e acolhidos os jurídicos pleitos formulados às informações" (fl. 325, grifos nossos).

3. Em 24.5.2010, determinei vista deste recurso ao Procurador-Geral da República, que, em 18.4.2011, opinou pelo seu provimento:

RE 504351 / RS

*“O recurso comporta provimento.*

*7. In casu, este Representante do Ministério Público Federal perfilha, por irretocável, do elucidativo parecer expendido pelo Eminentíssimo Procurador-Geral de Justiça, o Senhor Roberto Bandeira Pereira, quando da manifestação perante o Tribunal de a quo, nestes autos, verbis (fls. 270V/273):*

*‘2. Em presença da variedade de ângulos enfocados na presente controvérsia, impende que, de início, reste delimitado o sítio em que deve situar-se o exame analítico da contenda.*

*Tratando-se de ação direta de declaração de inconstitucionalidade, importa destacar que a análise deverá situar-se, sob um prisma de abstração e de objetividade, tomando em conta critérios estritos, quais sejam: a) a afronta a ser verificada deverá dizer com ofensa direta ao regramento constitucional estadual; b) a matéria de fato associada à existência, ou não, de identidade de cargos, funções ou atribuições diz como a esfera de regulação infraconstitucional, não podendo restar apreciada no presente pedido.*

*Fixados tais parâmetros, resulta singela a questão posta em juízo.*

*Em realidade, a regra estatuidora de paridade de vencimentos nunca integrou os ditames delimitados pelo constituinte de 1988. O sistema constitucional, no caso em tela, plasmou-se, sempre, a partir de três referências, quais sejam: a referência a um teto, a referência a um limite, e a impossibilidade de reconhecimento de paridade absoluta.*

*(...)*

*Art. 39. (...)*

*§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.*

*Diante de tal regramento constitucional, considerando-se que a fixação da retribuição a ser percebida pelos servidores públicos há de observar a iniciativa privativa em cada caso (artigo 37, X, da CF), submetida tal remuneração, no caso dos*



RE 504351 / RS

municípios, ao valor correspondente aos subsídios percebidos pelo Prefeito Municipal (limite constitucional), salvo na hipótese da existência de legislação de iniciativa conjunta (art. 39, § 5º, da CF – a exemplo do esdrúxulo modelo estatuído pelo revogado artigo 37, inciso XI, da CF, por força da EC n. 19/1998.) dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, o único limite possível aos valores correspondentes aos servidores públicos municipais, de forma imediata, está delimitado pelo valor recebido, em espécie, a título de subsídios, por parte do Prefeito Municipal.

De tal sorte, incumbe a cada poder municipal, no âmbito de sua iniciativa, por meio de lei, fixar os valores correspondentes à retribuição a ser percebida pelos seus respectivos servidores, que, no exercício de sua independência administrativa, entenda adequados, observados, contudo, os limites constitucionalmente fixados, os quais, como já reiteradamente repetido, encontram seu limite, no âmbito municipal, no valor recebido, em espécie, a título de subsídios, por parte do Prefeito Municipal.

De tal sorte, forte nos fatos e fundamentos acima lançados, não se vislumbra a inconstitucionalidade apontada em relação à Lei Municipal n. 1.040, de 26 de fevereiro de 2004, inexistindo motivo algum para que tal norma reste excluída do ordenamento jurídico.

3. Ante o exposto, o parecer é pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.'

8. Diante do exposto, o parecer é pelo provimento do presente recurso extraordinário" (fls. 405-410, grifos nossos).

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

4. Razão jurídica assiste, em parte, à Recorrente.

5. Este Supremo Tribunal assentou ser competente o Poder Legislativo para fixar a remuneração dos seus servidores, observado o teto remuneratório previsto no art. 37, inc. XI, da Constituição da

RE 504351 / RS

República. Assim, por exemplo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais n. 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. 7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. 8. Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003. 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente” (ADI 3.599, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 14.9.2007, grifos nossos).*

Confira-se excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes:

*“A Constituição Federal, em seu art. 37, X, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, estabeleceu expressamente que a remuneração dos servidores públicos somente*



RE 504351 / RS

poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Esta situação distingue-se daquela situação que, já prevista na redação original da Constituição, estabelecia revisão geral anual, sempre na mesma data, e sem distinção de índices, para todos os servidores públicos.

Note-se que, na fórmula constitucional anterior à Emenda n. 19/1998, o texto constitucional afirmava que 'a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á na mesma data' (art. 37, X, CF/88). Não havia qualquer referência à necessidade de lei específica, nem menção à iniciativa privativa em cada caso para alteração remuneratória.

Assim, não há ofensa ao referido dispositivo, nem mácula ao art. 61, §1º, II, a, da Constituição pelo fato de as normas impugnadas serem de iniciativa das respectivas Casas Legislativas. É a própria Constituição, também após as alterações supramencionadas, advindas da Emenda Constitucional n. 19/1998, que lhes dá tal prerrogativa:

(...)

Por fim, também não há que se falar em ofensa ao princípio da separação de poderes, pois, conforme demonstrado, é a própria Constituição que estabelece as competências nesse âmbito.

O pedido da ação direta, por esses fundamentos, não merece ser acolhido.

3. Princípio da isonomia – ofensa ao art. 5º, caput, da CF/88

A concessão de aumento de remuneração a um grupo restrito de funcionários públicos, sem que o mesmo seja concedido a outro(s) grupo(s), sempre suscita debates e ampla discussão. O tema não é novo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

No caso dos autos, a alegação do Autor de que outros segmentos do funcionalismo público irão pleitear, ao fundamento de isonomia, alteração remuneratória equivalente à que foi concedida aos servidores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não se revela suficientemente consistente para sustentar a tese da inconstitucionalidade dos referidos diplomas normativos. Na verdade, se o texto constitucional previu (arts. 51, IV, e 52, XIII) a competência privativa das Casas Legislativas para a iniciativa de lei que fixe a

RE 504351 / RS

remuneração de seus servidores, é porque estava privilegiando a autonomia administrativo-financeira desses órgãos.

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

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

O pedido da ação direta também não prospera neste particular.  
(...)

Pelo exposto, não conheço da ação direta quanto à alegada violação do art. 169, §1º, da CF/88 e julgo improcedente o pedido pelos demais fundamentos, nos termos do voto" (grifos nossos).

Nesse julgamento ressaltei:

"acompanho o voto do Ministro Relator, com brevíssimas considerações: a primeira, parece continuar havendo enorme confusão, no Brasil, entre os que trabalham na área jurídica, sobre aumento, revisão e reajuste de servidores públicos. E foi introduzido, aqui, na Tribuna, um outro tema, sempre tomado de empréstimo e trazido à colação, que é a questão de reestruturação de carreiras. Pode-se reestruturar uma carreira sem ter aumento algum. Carreiras são feitas, estruturadas, organizadas para o aperfeiçoamento das



RE 504351 / RS

*estruturas e do pessoal que compõe os quadros, sem que haja qualquer referência ou decorrência imediata e necessária com a questão remuneratória. Então, regime remuneratório não tem a ver com a questão da estruturação, a não ser naqueles casos em que, havendo a reestruturação, isso leve necessariamente a uma criação de cargos ou a uma mudança de patamares, inclusive de vencimentos, de graus, de definição dos próprios cargos.*

*(...)*

*O aumento pode ser setorial, a Constituição não proíbe. Pelo contrário. Até porque nunca um professor poderia ganhar um patamar diferenciado do que ganha outras carreiras na hora em que políticas públicas resolvessem enfatizar determinadas carreiras. Os reajustes setoriais são perfeitamente adequados e compatíveis com o que a Constituição prevê. A revisão, sim, é geral e diz respeito à reposição do valor da moeda que se tenha comprovado num determinado período. Razão pela qual, necessariamente, haverá de ser nos mesmos períodos e nos mesmos índices, porque aqui não se trata de aumento, trata-se tão-somente de manter aquilo que, inicialmente, com outros padrões monetários, com outros valores são fixados. Cuida-se, aqui – parece -, basicamente de alteração para aumento concedido por um dos Poderes da República, que tem autonomia para cuidar do tema relativo a seus servidores dentro do que foi posto por ele como sendo os 15% para categoria dos que compõem os órgãos do Poder Legislativo.*

*Não vejo, portanto, quanto à questão do princípio da separação de poderes - como disse muito bem o Ministro Relator -, nada que pudesse ser questionado.*

*No que respeita à isonomia - temos insistido que a jurisprudência do Supremo é doutrina secular -, trata mesmo diferentemente e, inclusive, do regime remuneratório. Aliás, o que a Constituição quer, a partir da Emenda Constitucional n. 19, é o estabelecimento da verdade remuneratória. Para se estabelecer a verdade remuneratória, é preciso mesmo que se fixe, para as diversas categorias dos órgãos e dos Poderes Públicos, aquilo que seja adequado, coerente com cada categoria. Logo, não haveria quebra de princípio de isonomia alguma, ainda que fosse desigualado com*

RE 504351 / RS

critérios objetivos e legítimos" (grifos nossos).

Dessa orientação jurisprudencial divergiu o acórdão recorrido.

6. O requerimento da Recorrente de ter "*declarada a improcedência da ADIN e acolhidos os jurídicos pleitos formulados às informações*" (fl. 325) não pode ser acolhido integralmente no recurso extraordinário, que não é o meio processual adequado para o exame dos pedidos veiculados nas informações encaminhadas ao Tribunal de origem.

Na espécie, afasta-se o fundamento do acórdão recorrido de que a lei municipal teria vício de inconstitucionalidade, por estipular para funções iguais dos servidores da Câmara Municipal remuneração superior àquela estabelecida para os do Poder Executivo.

Assim, devem os autos retornar ao Tribunal de Justiça para exame dos demais aspectos de constitucionalidade da lei municipal e dos requerimentos da Recorrente postos na informações.

7. Pelo exposto, dou parcial provimento ao recurso extraordinário para cassar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para, com base na orientação jurisprudencial firmada por este Supremo Tribunal quanto ao ponto específico, relativo à competência legítima do Poder Legislativo para fixar a remuneração dos servidores que compõem seus quadros, apreciar a constitucionalidade da lei municipal como de direito (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

Brasília, 2 de maio de 2014.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**

Relatora