

Ementa: Membros da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores – Subsídio diferenciado – Impossibilidade – Sumula 63 do TCE/MG. Servidor Público – Equiparação de vencimentos para cargos assemelhados de Poderes distintos – Vedação – Art.37, XIII da CR/88 – Possibilidade de fixação de vencimentos iguais desde que mediante edição de lei específica – Inadmissibilidade do Poder Judiciário aumentar vencimentos com supedâneo na isonomia. Súmula Vinculante n.º 37. Ausência de justificativa para atuação ministerial.

1 Relatório

Trata-se de ofício oriundo da douta Promotoria de Justiça de Cláudio /MG, solicitando posicionamento pertinente à política remuneratória dos agentes públicos dos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Cláudio, nos seguintes termos:

“a) acerca da existência, ou não, de similaridade dos cargos existentes no executivo e no legislativo municipal, a eventual aplicação do preconizado no art.37, XII, da Constituição da República e, por fim, a existência de extrapolação pela referida Câmara Municipal do referido teto.

b) acerca da diferença de salários entre os vereadores ocupantes das mesas de direção e a sua adequação, ou não, aos regramentos pertinentes”.

2 Fundamentação

A) Equiparação de Vencimentos dos Servidores dos Poderes Executivo e Legislativo – Art.37, XII da CR/88

O art.37, XII, da Carta Magna de 1988, dispõe que os vencimentos dos cargos nos Poderes Legislativo e Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo⁸³.

Não obstante o dispositivo constitucional acima citado prever, à primeira leitura, impossibilidade dos vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário ser superior aos vencimentos pagos pelo Poder Executivo, a interpretação dada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o artigo em referência não proclama uma isonomia remuneratória, como antes da EC n.º 19/98 dispunha o art. 39, §1º, mas sim cria um limite.

⁸³ Art.37 (...) XII – os vencimentos dos cargos no Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo.

Vejamos:

Não há (...) ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da Constituição do Brasil. Como ponderou o Min. 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".⁸⁴ (grifamos)

Aliás, a EC n.º 19/98 não apenas excluiu do texto constitucional o art. 39, §1º, que previa a isonomia remuneratória, como modificou a redação do art. 37, XIII, vedando a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias.

Entretanto, tal vedação não impossibilita que lei específica preveja vencimentos iguais para servidores que ocupem cargos similares, ainda que em diferentes Poderes. Nesse sentido vemos julgado da Corte de Contas Mineira:

EMENTA: CONSULTA – PODER LEGISLATIVO – SERVIDOR PÚBLICO – REMUNERAÇÃO – EQUIPARAÇÃO DE VENCIMENTOS PARA CARGOS IDÊNTICOS OU ASSEMELHADOS ENTRE PODERES DISTINTOS – VEDAÇÃO, TANTO PARA EQUIPARAÇÃO QUANTO PARA VINCULAÇÃO – INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XIII, DA CR/88 – INEXISTÊNCIA DE ÔBICE À FIXAÇÃO DE VENCIMENTOS IGUAIS, MEDIANTE LEI ESPECÍFICA, DESDE QUE RESPEITADAS AS DISPOSIÇÕES DO ART. 39, §1º, DA CR/88.

É vedada a equiparação ou vinculação da remuneração do pessoal do serviço público, nos termos do art. 37, XIII, da Constituição da República; no entanto, tal vedação não impossibilita que as remunerações de servidores de diferentes Poderes sejam fixadas, por meio de lei específica, em valores iguais, desde que respeitadas as disposições do art. 39, §1º, da Carta Magna.⁸⁵(grifo e negrito nossos)

De interessante transcrição o voto do Conselheiro Relator, acolhido por unanimidade, no citado julgado:

O Consulente questiona, em síntese, se é possível a equiparação entre os vencimentos dos servidores dos Poderes Legislativo e Executivo do Município, uma vez verificada a identidade de função, com mesma produtividade e qualidade do serviço desempenhado. Acerca do tema, é de se considerar que o art. 39, § 1º, da Constituição da República, em sua redação originária, assegurava aos servidores da Administração Direta a plena isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas 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 do trabalho. Contudo, com o advento da Emenda Constitucional n.º 19, de 04/06/98, houve substancial modificação na redação do aludido dispositivo, que inclui a supressão do princípio da plena isonomia remuneratória. Passou a dispor o art. 39, § 1º, que a fixação dos padrões de vencimentos e das de-

mais parcelas integrantes da remuneração devem observar a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, bem como os requisitos para a investidura e as peculiaridades próprias dos cargos e das funções. Importa observar que a alteração implementada pela Emenda Constitucional não gera óbice a que os vencimentos sejam fixados em valores idênticos, com base no princípio da isonomia, na hipótese de tratar-se de cargos que tenham a mesma natureza e grau de responsabilidade e a complexidade iguais. Sobreleva notar, contudo, que o inciso XIII do art. 37, da Constituição Federal, veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, o que significa dizer que não é admissível a previsão de reajustes automáticos por meio da vinculação de uma categoria a outra. Mesmo entendimento é perfilhado pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho, que assim se pronuncia quanto ao tema:

A constituição em vigor proibiu a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito da remuneração de pessoal do serviço público (art. 37, XIII). A regra, como é fácil notar, procura evitar os denominados aumentos em cascata, que ocorrem quando, aumentada a retribuição de uma classe de servidores, outras classes se beneficiam, por estarem atreladas àquela. Significa que o aumento de um significaria o aumento de milhares, com grande prejuízo ao erário e aos próprios servidores, neste caso porque o Estado não se ariscaria a conceder aumentos específicos a esta ou àquela classe, sabedor que a seu reboque milhares de outros cargos se beneficiariam do aumento.

Destarte, apesar da possibilidade de fixação de vencimentos iguais, para cargos de Poderes distintos, desde que respeitados os ditames do art. 39, §1º, da Lei Maior, é vedado o estabelecimento de regra que preveja reajuste automático a uma categoria, toda vez que a outra tiver seus vencimentos majorados.

Ademais, a estipulação de vencimento idêntico para cargos de Poderes diferentes não iguala todos os servidores em vencimentos e vantagens. Isso porque, em cada caso, pode haver diferenças específicas de função, condição de trabalho, tempo de serviço, grau de instrução, dentre outras, que desiguale os vencimentos finais, até porque cada servidor pode exercer as mesmas funções, mas em condições pessoais e até mesmo funcionais distintas, percebendo, assim, retribuições diferenciadas.

No que tange à possibilidade de se fixar os vencimentos dos servidores do Poder Legislativo por meio de resolução, tenho a considerar que nos termos do art. 37, X, c/c art. 51, IV e art. 52, XIII, todos da Constituição da República, a remuneração dos servidores públicos somente poderá se fixada ou alterada por lei específica, devendo ser observada a iniciativa privativa para cada caso.

Vale dizer, no caso de servidores do Executivo, a iniciativa compete ao Chefe desse Poder, ao passo que, no que se refere aos cargos do Legislativo, a iniciativa para a fixação dos vencimentos cabe à Casa Legislativa, no presente caso, à Câmara Municipal.

Desse modo, a fixação e a alteração dos vencimentos dos servidores de cada Poder devem ser precedidas de lei específica, não se admitindo a edição de resolução para disciplinar o assunto.

Com essa assertiva, tenho por prejudicado o segundo questionamento, haja vista que as indagações do Consulente, nele contidas, encontram-se abarcadas pelas explanações tecidas com relação ao primeiro item.

84 ADI 603, voto do Rel. Min. Eros Grau, j. 17-8-2006, DJ de 6-10-2006.

85 Processo 886297 – Rel. Conselheiro Cláudio Couto Terrão – Sessão 20/03/2013

Portanto, a eventual fixação de vencimentos iguais para servidores que exerçam cargos similares em Poderes diferentes é uma opção legislativa, mediante a apresentação de projeto de lei pelo ente detentor da iniciativa legislativa, desde que respeitadas as disposições do art. 39, §1º, da CR/88.

Nesse particular, o Supremo Tribunal Federal, a vista de sua reiterada jurisprudência no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia, publicou, em 24/10/2014, a Súmula Vinculante n.º 37, com o seguinte verbete: **“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia”**.

Aliás, em recentíssimo julgado, o STF assim se pronunciou acerca do tema:

Não constitui demasia observar que a reserva de lei – consoante adverte JORGE MIRANDA (“Manual de Direito Constitucional”, tomo V/217-220, item n. 62, 2ª ed., 2000, Coimbra Editora) – traduz postulado revestido de função excludente, de caráter negativo (que veda, nas matérias a ela sujeitas, como sucede no caso ora em exame, quaisquer intervenções, a título primário, de órgãos estatais não legislativos), e cuja incidência também reforça, positivamente, o princípio que impõe à administração e à jurisdição a necessária submissão aos comandos fundados em norma legal, de tal modo que, conforme acentua o ilustre Professor da Universidade de Lisboa, “quaisquer intervenções – tenham conteúdo normativo ou não normativo – de órgãos administrativos ou jurisdicionais só podem dar-se a título secundário, derivado ou executivo, nunca com critérios próprios ou autônomos de decisão” (grifei). **Não cabe, pois, ao Poder Judiciário atuar na anômala condição de legislador positivo** (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 – RTJ 146/461-462 – RTJ 153/765 – RTJ 161/739-740 – RTJ 175/1137, v.g.), **para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento**. É que, se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

Não foi por outro motivo que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar proposta de súmula vinculante consubstanciadora desse entendimento (PSV 88), veio a aprová-la, editando a Súmula Vinculante 37, publicada no DOU e no DJe nº 210, ambos de 24/10/2014, cujo enunciado possui o seguinte conteúdo: **“Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.”** (grifei) **É importante observar que esse enunciado sumular, hoje constitucionalmente impregnado de eficácia vinculante (CF, art. 103-A, “caput”), resultou de antiga e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, anteriormente consagrada na Súmula 339/STF** (RE 700.001/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 776.118/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 780.537/SE, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RE 781.255/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, v.g.).⁸⁶ (grifos e negritos nossos)

86 ARE 952851 Agr, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgamento em 6.2.17, DJe 13.3.2017

Em outro julgado, tratando-se dessa vez da equiparação de vencimentos de cargos distintos, assim entendeu a Corte Suprema:

Na espécie, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, manteve a sentença que determinara a equiparação de remuneração entre o cargo em comissão CJ-02 e a função comissionada FC-01, passando os Agravados a perceberem, como chefes de cartórios eleitorais, o valor correspondente ao cargo em comissão CJ-02. (...) Ao Poder Judiciário compete propor alterações de seus cargos e das funções ao Legislativo (art.96 da Constituição), ao qual cabe, se tanto deliberar, segundo processo constitucionalmente estabelecido, criar a norma legal com as mudanças propostas. (...) **Não pode o Poder Judiciário compelir o Legislativo a criar lei sobre equiparação de remuneração de servidor público, conduta constitucionalmente vedada. Tampouco cabe ao Judiciário a função de legislar, criando cargos ou equiparando remuneração de servidores públicos, para tanto se articulando com o princípio da isonomia**. Tal foi o que se deu na espécie, como anotado pela Agravante.⁸⁷ (grifos e negritos nossos)

Na mesma linha de raciocínio, forçosa também a conclusão de não comportar tal situação qualquer atuação do Ministério Público, já que esbarraria necessariamente na impossibilidade de obtenção de tutela jurisdicional, nos termos da Súmula Vinculante n.º 37.

Ademais, cumpre também registrar, que até mesmo a atuação legiferante não poderá se dar a pretexto de aplicação de isonomia, tendo em vista que a própria Constituição Federal veda a vinculação ou equiparação de vencimentos, nos termos do art. 37, XIII⁸⁸. Nesse sentido, vejamos julgado do STF:

Ressalto que, segundo pacificado no Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia, conforme preceitua o Enunciado nº 339 da Súmula desta Corte, **nem ao próprio legislador é dado, segundo o art.37, XIII da Constituição Federal, estabelecer vinculação ou equiparação de vencimentos**.⁸⁹ (grifamos)

B) Subsídio Diferenciado para Membros da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores:

Em relação ao item “b” da consulta - parecer acerca da diferença de salários entre os vereadores ocupantes das mesas de direção -, o CAOPP já externou seu posicionamento sobre a matéria, ao responder à Consulta n.º 189/2011, em 18 de novembro de 2011, formulada pela órgão de execução ministerial de Ibiá.

Em consonância com a doutrina e jurisprudência aplicáveis, firmou-se entendimento pela impossibilidade de se fixar subsídios diferenciados para os vereadores membros da Mesa Diretora, incluído o Presidente da Câmara Municipal.

87 ARE 742574 ED, Relatora Ministra Carmem Lúcia, Segunda Turma, DJe 16.03.2015

88 Art.37 (...), XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

89 ARE 762806 AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18/09/2013.

Tal proibição, inclusive, deu ensejo à edição, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, da Súmula 63, ratificada no D.O.C. de 07/04/2014, cujo teor transcrevemos:

O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.(grifos nossos)

De outra banda, cumpre ressaltar ser possível o ressarcimento, a título de indenização, das despesas que, excepcionalmente, o vereador tenha necessidade de realizar, devido a atividades contingenciais no exercício do cargo, desde que devidamente comprovadas em regular processo de prestação de contas⁹⁰.

3 Conclusão

Diante de todo o exposto, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, conclui este Centro de Apoio Operacional:

- 1) o art.37, inciso XII, da Constituição Federal não prevê isonomia de vencimentos entre servidores que ocupem cargos similares em poderes ou órgãos públicos diferentes;
- 2) não compete ao Poder Judiciário aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia, conforme inclusive disciplina a **Súmula Vinculante n.º 37**;
- 3) nos termos do que dispõe o art. 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, não se admite a fixação de subsídio diferenciado para membros da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores, já tendo inclusive o Tribunal de Contas de Minas Gerais, a respeito, editado a **Súmula 63**, ratificada no D.O.C. de 07/04/2014.

Remeta-se cópia da presente Nota Jurídica ao órgão de execução solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Belo Horizonte, 3 de maio de 2017

José Carlos Fernandes Junior
Promotor de Justiça
Coordenador CAOPP

⁹⁰ Consulta TCEMG n.º 747.263/2009.