

## VERBA REMUNERATÓRIA

### SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – PODER LEGISLATIVO – REMISSÃO PODER EXECUTIVO

PROCESSO Nº : 608708/17  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO  
INTERESSADO : EDSON BATTILANI  
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

#### ACÓRDÃO Nº 1843/19 - TRIBUNAL PLENO

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

## 1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, através de seu então Presidente, Sr. Edson Battilani, por meio da qual apresentou o seguinte questionamento:

Há violação do art. 37, X, da Carta Magna vigente, na hipótese de fixação de verba remuneratória afeta a servidores do Poder Legislativo, por lei de iniciativa do Poder Legislativo, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo?

A Diretoria Jurídica do Órgão emitiu parecer nos seguintes termos (peça 4):

(...) referido art. 37, X da Carta Magna vigente não contempla, ao menos expressamente, tal hipótese de fixação de verba remuneratória de servidores pertencentes ao Poder Legislativo, por lei de iniciativa deste, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo, o que resultaria em ofensa ao princípio da legalidade (art. 37 da Constituição Federal).  
Todavia, percebe-se que há possibilidade de se extrair o entendimento de que haveria autorização implícita no art. 37, X da Carta Magna vigente para que a lei de iniciativa deste, que faça remissão à lei de iniciativa do Poder Executivo, para fixação de verba remuneratória de servidores pertencentes ao Poder Legislativo, uma vez que restaria preservado o princípio da independência e separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

A Lei nº 1085/97 - que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores do Município de Campo Mourão, bem como de suas autarquias e fundações, e a Lei nº 3809/17 - que dispõe sobre o plano de carreira e organiza a estrutura administrativa dos servidores do Poder Legislativo municipal, foram anexadas às peças processuais.

ais 5 e 6, respectivamente.

Por intermédio dos Despachos nº 1617/17 (peça 8) e nº 1705/17 (peça 12), foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, mediante a Informação nº 108/17 (peça 11), assinalou ter encontrado duas decisões em sede de Consulta que tangenciam o tema: Acórdão nº 273/16-STP, ref. Processo nº 28978-8/15 e Acórdão nº 5537/15-STP, ref. Processo nº 57743-7/14.

A então Coordenadoria de Fiscalização Municipal sugeriu que a resposta fosse, em síntese, assim apresentada (Instrução nº 3374/17, peça 14):

a) a fixação de verba remuneratória de servidores do Legislativo não pode ser automática ou remissiva a Lei de outro Poder, exigindo LEI ESPECÍFICA para sua concessão em caráter geral, devendo prever o indexador, o índice e o período aplicáveis, sob pena de testilha ao art. 2º, art. 29, incisos V e VI, art. 37, incisos X e XI e art. 39, § 4º, da Carta Fundamental (...).

O Ministério Público de Contas, através do Parecer nº 386/18 (peça 17), acompanhou o opinativo técnico, propondo a seguinte resposta:

(...) a fixação de verba remuneratória de servidores do Legislativo não pode ser automática ou remissiva a Lei de outro Poder, exigindo lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de testilha ao art. 2º, art. 29, incisos V e VI, art. 37, incisos X e XI e art. 39, § 4º, art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição Federal, observadas às exigências contidas na lei de diretrizes orçamentárias bem como as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais<sup>1</sup>, ratifico o recebimento da presente Consulta, para respondê-la em tese.

O questionamento versa acerca da possibilidade jurídica de se fixar verba remuneratória a servidores do Legislativo, por lei de iniciativa deste Poder, que faça remissão à lei de iniciativa do Executivo, sem que haja ofensa ao artigo 37, inciso

1 Lei Complementar Estadual nº 113/2005:  
Art. 38. A consulta deverá atender aos requisitos previstos no Regimento Interno.  
Regimento Interno do TCE/PR:  
Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:  
I - ser formulada por autoridade legítima;  
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;  
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;  
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;  
V - ser formulada em tese.

X, da Carta Magna.

A Constituição Federal dispõe, atinente ao tema:

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

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

Em tal dispositivo, denota-se o destaque ao princípio da reserva legal, na medida em que há a exigência expressa de que a remuneração dos servidores públicos seja regulada mediante lei. Já o termo “lei específica” significa que o assunto deve ser tratado sem misturá-lo com matérias diversas, independentemente de se tratar de lei ordinária ou complementar.

O princípio da reserva legal possui maior densidade do que o da legalidade, pois este último pode ser atendido não apenas com a expedição de lei formal, mas, também, pela simples atuação da Administração dentro da esfera imposta pelo legislador.

Importante ressaltar que as regras concernentes ao processo legislativo dispostas na Constituição Federal devem ser obrigatoriamente observadas no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, haja vista o princípio da simetria e a interligação com o princípio da separação e independência dos Poderes.

O princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º<sup>2</sup> da Lei Fundamental e eleito pelo constituinte originário como uma de suas cláusulas pétreas<sup>3</sup>, tem relação com outro, o da indelegabilidade de atribuições, que preceitua que as atribuições asseguradas pela competência constitucionalmente estabelecida não poderão ser delegadas de um Poder a outro, existindo a possibilidade, entretanto, que cada Órgão possua funções típicas (inerentes à sua essência), e atípicas (do Órgão, mas sem ser de sua essência, notadamente como atividades-meio). As atividades típicas realçam a independência de cada Poder e, de outro viés, as atípicas enfatizam a harmonia que deve existir para o desempenho satisfatório de todos.

2 Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

3 CF/88, art. 60, § 4º, III: Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos Poderes.

Assim, nas esferas estadual, distrital e municipal podem ser adotadas as mesmas espécies legislativas<sup>4</sup> dispostas na Carta Magna; porém, quando de sua elaboração deverão ser observados os contornos do processo legislativo estabelecido constitucionalmente, no que concerne aos procedimentos, às deliberações, à iniciativa, entre outros.

A iniciativa consiste no primeiro momento oficial do processo legislativo. Segundo a CF/88, compete privativamente à Câmara dos Deputados a iniciativa de lei para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços internos (artigo 51, inciso IV<sup>5</sup>, parte final); o mesmo se aplica ao Senado Federal (artigo 52, inciso XIII<sup>6</sup>, parte final).

Por força do princípio da simetria, os artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, da Carta Republicana, são aplicáveis ao Legislativo municipal e, em se tratando da fixação ou alteração dos vencimentos dos servidores, exige-se a edição de lei formal.

Sendo assim, eventual fixação de verba remuneratória a servidores do Legislativo, por lei de iniciativa deste, que faça simples remissão à lei de outro Poder (no caso o Executivo), não observaria o princípio da reserva de iniciativa, que emana diretamente do princípio da separação e independência dos Poderes. Há impossibilidade jurídica, portanto, na cogitação da existência de autorização implícita para tal no artigo 37, inciso X, da CF/88.

Nesse sentido, as seguintes decisões do Pretório Excelso:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

I - Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

4 CF/88, art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

5 Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

6 Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

II - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

(...)

(ADI 3369 MC, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/2004, DJ 18-02-2005 PP-00005 EMENT VOL-02180-04 PP-00782 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 116-124 RTJ VOL-00192-03 PP-00901).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL.

O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, 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 Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), 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.

(...)

(ADI 2075 MC, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, Julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00031 EMENT VOL-02116-02 PP-00238).

O artigo 169, § 1º, inciso I, da Carta Republicana deve ser observado, notadamente quanto à exigência de prévia dotação orçamentária suficiente:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:  
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

Acrescento que, como bem destacado pela unidade técnica e pelo Órgão Ministerial, o pagamento das verbas remuneratórias está condicionado à dotação orçamentária específica, de modo que eventual concessão de aumento deve obediência à Lei de Diretrizes Orçamentárias, com previsão no orçamento, e cumprimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na medida em que o artigo 37, inciso X, da CF/88 trata tanto da remuneração dos servidores públicos quanto dos subsídios dos agentes políticos e diante da ampla possibilidade de análise jurídica acerca do assunto dos subsídios, face à delimitação do tema desta Consulta acrescento apenas que a revisão geral anual, direcionada a servidores e agentes políticos, sem distinção de índices, não pode ser automática, exigindo-se lei específica para sua concessão em caráter geral, de iniciativa, no presente caso, da Câmara Municipal, de conformidade com o artigo 29, inciso V<sup>7</sup>, da Carta Magna.

Ante o exposto, com base nas razões supra e acompanhando as manifestações uniformes, VOTO pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

A verba remuneratória a servidores do Poder Legislativo não pode ser fixada por lei que faça remissão à de outro Poder, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, inciso X, devendo ser observadas as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Escola de Gestão Pública para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

7 Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

### 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

A verba remuneratória a servidores do Poder Legislativo não pode ser fixada por lei que faça remissão à de outro Poder, exigindo-se lei específica e de iniciativa da Câmara Municipal, sob pena de afronta à Constituição Federal, notadamente aos seus artigos 2º e 37, inciso X, devendo ser observadas as exigências contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

II – determinar a remessa dos autos, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública, para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 03 de julho de 2019 - Sessão nº 22.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Vice-Presidente no exercício da Presidência