



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 690977/14
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO: PEDRO ROGERIO LOURENÇO NESPOLO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 7796/14 - Tribunal Pleno

Consulta. Conhecimento e resposta pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.

1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, por intermédio de seu Presidente, Sr. Pedro Rogério Lourenço Nespolo, em 29 de Julho de 2014 acompanhada de parecer jurídico, na qual requer análise deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de concessão de isonomia de direitos entre os funcionários dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, concernente à progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 1405/14 (peça nº 05), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca prestou a Informação nº 86/14 (peça nº 6), na qual atestou a ausência de precedente específico sobre o tema e relacionou decisões correlatas.

Na sequência, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 13324/14 (peça nº 08), em que concluiu *“pela inviabilidade, em tese, de concessão de progressão funcional aos servidores do Legislativo Municipal de Campo Mourão ocupantes de mandatos classistas.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na mesma esteira, o D. Procurador-Geral de Contas, mediante Parecer nº 16263/14 (peça nº 09), sugeriu a resposta nos seguintes termos: *“pela impossibilidade de concessão de isonomia de direitos entre os funcionários dos Poderes Executivo e Legislativo concernente à progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas.”*

É o relatório.

2. Conforme acima relatado, os pareceres que instruem o feito são uníssomos em responder quanto à impossibilidade de concessão de isonomia de direitos entre servidores dos Poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito à progressão funcional de servidores ocupantes de mandatos classistas.

Primeiramente, ainda que o questionamento tenha sido formulado em tese, a documentação carreada aos autos demonstra que a questão foi trazida à análise desta Corte de Contas em decorrência de situação concreta, na qual se parte da premissa de que a revogação da vedação à concessão do benefício, contida na lei especial aplicável ao Poder Executivo (art. 54, VI, “a”, da Lei nº 1009/1996, que Institui o Plano de Cargos e o Sistema de Evolução Funcional dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Campo Mourão), na parte em que repete a vedação contida na lei geral (art. 112, VIII, “c”, da Lei nº 1085/1997, que Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município, das Autarquias e das Fundações Municipais), estaria autorizado o deferimento da progressão funcional a servidores do Poder Executivo ocupantes de mandatos classistas.

Partindo dessa premissa – equivocada, eis que, na ausência de previsão específica na lei especial, deve prevalecer o contido na lei geral – questiona-se acerca da possibilidade da concessão de tal benefício, por isonomia, aos servidores do Poder Legislativo, em relação aos quais fora mantida a vedação expressa na norma especial a eles aplicável (art. 50, VI, “a”, da Resolução nº 123/1996, que institui o Plano de Cargos e o Sistema de Evolução Funcional dos Servidores Públicos da Câmara Municipal de Campo Mourão).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Embora a presente consulta tenha sido formulada em tese, a incursão no contexto fático concreto que a cerca foi necessária para a constatação de que, embora a formulação do questionamento não o especifique, a dúvida se refere à possibilidade da extensão, por ato administrativo fundamentado no princípio da isonomia, aos servidores do Poder Legislativo ocupantes de mandatos classistas, do benefício da progressão funcional, caso o mesmo fosse garantido pela legislação aplicável aos servidores do Poder Executivo em igual situação.

Por essa razão, e para conferir maior generalidade à resposta e maior conformidade com as fundamentações trazidas aos autos, apresenta-se uma terceira proposta de redação, nos seguintes termos: *“pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.”*

A redação ora proposta também se justifica em razão de que os pareceres instrutórios, com base em precedentes do STF e do TJ-SC, indicaram a possibilidade da concessão do benefício em questão,¹ desde que expressamente autorizada pela legislação aplicável a cada ente público ao qual os servidores estejam vinculados, não bastando, para tanto, a invocação da isonomia de direitos.

¹ Neste ponto, vale parafrasear a ressalva constante do Parecer Ministerial nº 16263/14 (fl. 04 da peça nº 09):

“13. Em que pese não constante na indagação inicial, importante destacar trecho do voto do Exmo. Desembargador José Volpato de Souza do TJ-SC em Apelação Cível julgada em 20/10/2011, que vem a justificar a vedação constante em diversos Regimes Jurídicos de Servidores Públicos, inclusive o federal (vide artigo 102, VIII, “c” da Lei n.º 8.112/90) sobre a impossibilidade de cômputo como efetivo exercício para efeitos de promoção por merecimento do tempo utilizado em licença para desempenho de mandato classista:

No caso dos autos, **pretende o servidor** o progresso funcional na modalidade **progressão por mérito**, consoante demonstra o documento de fl. 10, que se refere a pedido realizado na esfera administrativa e indeferido pela Comissão de Desempenho do Pessoal Docente.

Da leitura da decisão tomada pela comissão, denota-se que “o requerido **não foi avaliado por estar ocupando cargo eletivo de entidade classista**, portanto, afastado de suas atividades docentes”.

(...)

Na hipótese em apreço, como o servidor se afastou das funções para exercer o mandato de Presidente do Sindicato dos Servidores, **inviável conceder o pedido de progressão**.

Ademais, **seria incoerente** deferir a pretensão do apelado **se para a progressão são avaliados**, entre outros, **a assiduidade, pontualidade, experiência e dedicação ao serviço**. Esses **critérios**, como se percebe, somente são **aferíveis caso o servidor esteja em efetivo exercício**, em sala de aula ou outra atividade correlacionada com o ensino pedagógico, o que não inclui, logicamente, a atividade sindicalista.

(TJ-SC AC n.º 2009.049192-3, de Forquilha, Relator: José Volpato de Souza, Data de Julgamento: 20/10/2011, Quarta Câmara de Direito Público)
(grifamos)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento a esse respeito, expresso na Súmula nº 339, transformada, em 24/10/2014, na Súmula Vinculante nº 37, com a seguinte redação: *“não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.”*

Vale destacar que, em recente decisão, na qual inclusive se iniciou a discussão acerca da conversão da Súmula nº 339 em Vinculante, o entendimento foi reiterado pelo STF, para fim de negar que uma gratificação, autorizada por lei municipal especificamente para os servidores que estivessem em exercício em determinada secretaria do município, fosse estendida, sem autorização legal, com fundamento no princípio da isonomia, a servidor que, embora ocupante de cargo efetivo naquela secretaria, estava em exercício em secretaria diversa:

Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Administrativo. Servidor Público. Extensão de gratificação com fundamento no princípio da Isonomia. Vedação. Enunciado 339 da Súmula desta Corte. Recurso extraordinário provido.

(RE 592317, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-220 DIVULG 07-11-2014 PUBLIC 10-11-2014)

A respeito do tema da aplicação do princípio da isonomia em matéria de aumento de vencimentos de servidores públicos, vale transcrever o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

“Em qualquer das hipóteses – aumento impróprio e reestruturação – podem ocorrer injustiças, pela inobservância do princípio da isonomia, tal como explicado acima. Nesse caso, porém, somente a lei poderá



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

corrigi-las, pois qualquer interferência do Judiciário nesta matéria constituiria usurpação de atribuições do Legislativo, consoante vêm decidindo reiteradamente nossos Tribunais e, finalmente, sumulou o STF”. (Direito Administrativo Brasileiro, 37. ed., 2011, p. 530 – grifou-se)

Nessa toada, depreende-se da redação da referida Súmula Vinculante que a equiparação entre os servidores dos Poderes Executivo e Legislativo não pode ser feita nem pelo Poder Judiciário, nem pela Administração Pública, uma vez que depende da atuação do Poder Legislativo, detentor por excelência da “função legislativa”.

De fato, e conforme bem exposto pelos pareceres instrutórios, essa conclusão está em plena consonância com o princípio da legalidade, ao qual se subordina a atuação da Administração Pública, por força do disposto nos artigos 5, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

A propósito, a cristalina lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. (...) Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. (*Direito Administrativo*, 24. ed., 2011, p. 65).

Ainda que o fundamento principiológico da legalidade administrativa seja suficiente por si só, a conjugação dos incisos X e XIII do art. 37 da CF² exclui

² 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;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer dúvida acerca da necessidade de lei específica para a concessão de direitos ou vantagens que impliquem em aumento da remuneração dos servidores públicos, observada a competência constitucional privativa em cada caso, atribuída aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, por simetria, pelos artigos 51, IV,³ 52, XIII,⁴ e 61, II, “a” e “c”,⁵ da Constituição Federal.

Essa sistemática constitucional foi muito bem sintetizada pelo D. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Michel Richard Reiner, em seu Parecer Ministerial nº 16263/14:

não se vislumbra a possibilidade de aplicação de isonomia de direitos entre servidores do Executivo e Legislativo Municipal, considerando a existência de legislações próprias, autônomas e não vinculadas entre si de cada ente. Não é possível sustentar nem mesmo a adoção de analogia das regras aplicadas a servidores de um Poder ao outro, já que, conforme acima mencionado, é imprescindível a existência de legislação que respalde o atuar do Administrador Público do ente específico. (fl. 03 da peça nº 09).

Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

³ 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;

⁴ 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;

⁵ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Decisão administrativa do TJ/RN (...). Extensão de concessão de gratificação de 100% aos agravantes aos servidores do Tribunal de Justiça. (...) A extensão da gratificação contrariou o inciso X do art. 37 da CR, pela inobservância de lei formal, promovendo equiparação remuneratória entre servidores, contrariando o art. 37, XIII, da CR.” (ADI 3.202, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 5-2-2014, Plenário, DJE de 21-5-2014.)

"A sentença que revigora a isonomia remuneratória dos procuradores autárquicos e fundacionais com os procuradores do Estado da Bahia desrespeita a eficácia vinculante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 112-MC, ainda que não haja referência expressa ao art. 3º do ADT da Constituição do mesmo Estado. Nada impede que procuradores autárquicos e fundacionais venham a ter os seus vencimentos fixados no mesmo patamar dos procuradores da administração direta. Mas é preciso que lei estadual, uma para cada classe de advogados públicos, expressamente fixe os respectivos valores. Assim é que se concilia o inciso X do art. 37 da CF com o inciso XIII do mesmo artigo." (Rcl 2.817, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.)

“As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da CF.” (ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

"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. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.)

"Lei estadual que implanta princípio da equivalência de remuneração entre os membros dos poderes Legislativo e Judiciário e forma de execução da equivalência. Alegada ofensa ao art. 37, X, da CF. Discussão quanto a conhecimento da ação. Impossibilidade de o tribunal aumentar seus vencimentos por ato próprio." (ADI 1.456, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 26-5-1997, Plenário, DJ de 20-2-2004.)

"O art. 39, § 1º, da Constituição - "A Lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário..." - é princípio explicitamente dirigido ao legislador e, portanto, de efetividade subordinada à sua observância recíproca pelas leis de fixação dos vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas: é que a Constituição mantém a proibição, vinda de 1967, de vinculações ou equiparações de vencimentos (CF 88, art. 37, XIII) [...].(ADI 1776 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 18-3-1998, Plenário, DJ de 26-5-2000)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conclui-se, com isso, e em resposta à indagação inicial, que a concessão de progressão funcional aos servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, depende de autorização expressa na legislação local aplicável a cada ente público ao qual estejam vinculados (CF, art. 37, X e XIII).

Outrossim, considerando-se a vedação à atuação administrativa sem prévia autorização legal, imposta pelo princípio da legalidade administrativa (CF, arts. 5, II, e 37, *caput*), silente a lei a respeito, ou nela existindo vedação expressa, não é possível a concessão do benefício.

3. Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos: *“pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.”*

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: *“pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.”

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2014 – Sessão nº 44.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente