



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

PARECER JURÍDICO

Ementa: SOLICITAÇÃO DE PARECER SOBRE A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE CONCESSÃO DE EQUIPARAÇÃO SALARIAL AO SERVIDOR INVESTIDO NO CARGO DE CONTADOR E DE AUMENTO DO VALOR DA GRATIFICAÇÃO POR EXERCÍCIO DE FUNÇÃO - RESPONSÁVEL PELO APLIC, NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL.

I- RELATÓRIO

Foi encaminhado a este departamento jurídico, por determinação do Presidente da Câmara Municipal, solicitação da lavra do servidor público efetivo investido no cargo de contador da Câmara Municipal, em que requer que lhe seja concedida equiparação dos vencimentos e vantagens fixas do servidor investido no cargo de contador da Prefeitura Municipal de Juína-MT, bem como a concessão de aumento no valor de R\$ 750 (setecentos e cinquenta reais) referente a gratificação de função paga ao responsável pelo APLIC, atividade por ele desempenhada.

Além do requerimento, foram juntados: estudo de impacto financeiro e orçamentário; declaração do ordenador de despesas de que existe dotação orçamentária e financeira para a concessão do benefício pretendido; ofício nº 041/2017 solicitando remanejamento no orçamento corrente da Câmara Municipal de Juína, e, por fim, publicação no diário oficial de Contas do Estado de Mato Grosso, evidenciando a publicação do Decreto nº 061/2017.

É o relatório. Passo a análise jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Da Equiparação Salarial

Antes de nos atentarmos aos estritos termos do pedido postulado pelo servidor público aludido, importante mencionar que a administração pública é regida pelo princípio da legalidade, não podendo, portanto, agir sem lei que ampare seus atos.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Nesse diapasão, salutar colacionar o entendimento do ilustre Matheus Carvalho que assevera:

“O administrador público somente pode atuar conforme **determina a lei**, amplamente considerada, abarcando todas as formas legislativas, desde o próprio texto constitucional, até as leis ordinárias, complementares e delegadas. É a garantia de que todos os conflitos sejam solucionados pela lei, não podendo o agente estatal praticar condutas que considere devidas, sem que haja embasamento legal específico. Dessa forma, pode-se estabelecer que, no Direito Administrativo, se aplica o princípio da **Subordinação à lei**. Não havendo previsão legal, está proibida a atuação do ente público e qualquer conduta praticada ao alvedrio do texto legal será considerada ilegítima” (Manual de Direito Administrativo. 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 61).

Nesse contexto, é importante observar os ditames previstos na Constituição de 1988, em seu artigo 37, incisos X, XII e XIII, cuja redação foi transcrita com algumas alterações no artigo 181, X, XII e XIII, da Lei Orgânica Municipal, consoante redação *in verbis*:

Constituição Federal de 1988

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,



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

...

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

...

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

Lei Orgânica Municipal

Art. 181. A administração pública municipal, direta e indireta, obedecerá aos princípios da 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;

...

XII- os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo não poderão ser superiores aos pagos ao Poder Executivo;

XIII- é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. (grifos nossos).

No mesmo sentido, a Lei Complementar Municipal nº 1.022/2008 também tratou do tema ao asseverar:



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Art. 60. A remuneração, **estabelecida em lei**, é o vencimento do cargo de carreira do servidor acrescida das vantagens pecuniárias permanentes ou temporárias.

...

§2º **É vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias** para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público municipal. (grifos nossos).

Com efeito, da simples leitura dos dispositivos mencionados alhures, já se pode concluir que a equiparação salarial é uma prática vedada no âmbito da Administração Pública.

Ademais, o § 1º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988 que versava sobre essa possibilidade foi revogado, conforme os senhores poderão observar ao analisar a redação retirada do site do Planalto:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

~~§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho. (Vide Lei nº 8.448, de 1992). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 06 de junho de 2017).~~

Desta feita, não há falar-se na possibilidade de se proceder a concessão de equiparação salarial pretendida e requerida.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Ademais, é juridicamente inadequada a aplicação da norma infraconstitucional prevista no artigo 461 da CLT quanto se pleiteia a equiparação salarial entre servidores públicos, posto que são regidos por estatutos próprios.

No entanto, em que pese não ser possível a utilização daquele instituto nada obsta a possibilidade de aumentar a remuneração do servidor com base no princípio da isonomia, afinal, o próprio texto do artigo 39, § 3º da CF/88 estabelece que se aplica aos servidores ocupantes de cargo efetivo o disposto no seu artigo 7º, XXX, vejamos:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

...

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no **art. 7º**, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e **XXX**, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

...

XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil;

Sendo assim, amparado nas premissas acima elencadas chega-se à conclusão de que é possível ao Poder Legislativo conceder aumento salarial aos servidores discriminados na Lei Complementar n.º 1.638/2016, contudo, para que isso ocorra, é indispensável a edição de lei específica.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

2. Da Necessidade de Lei Específica

A elaboração de lei específica para concessão de aumento de remuneração aos servidores, bem como do valor pago à título de gratificação por exercício de função está calcada na determinação contida tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei Orgânica Municipal, nos artigos 37, X e 181, X, respectivamente.

Corroborando com as determinações alhures, a Lei Complementar Municipal nº 1.022/2008 – Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Juína-MT- previu em seu artigo 59 o seguinte:

Art. 59. **O vencimento** é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, conforme símbolos, classes, níveis e referências e, **somente será fixado ou alterado por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a sua revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, observando-se ainda, a autonomia de poderes. (grifos nossos).

Desta feita, caso o gestor público entenda pela procedência do pedido do requerente, deverá editar lei complementar específica, visando alterar dispositivos da Lei Complementar 1.638/2016, que versem sobre os pedidos supracitados.

Por fim, vale ressaltar que a competência para a elaboração da referida lei é privativa da Mesa Diretora, conforme determina o artigo 18, XIV do Regimento Interno da Câmara Municipal de Juína.

3. Da observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública

Sabe-se que a Administração Pública é regida por diversos princípios, alguns deles constitucionais, outros infraconstitucionais.

Dentre os princípios constitucionais pode-se mencionar os previstos expressamente no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Pois bem, o princípio da legalidade decorre das explanações já aludidas, contudo, resta-nos dar destaque aos princípios da impessoalidade e da moralidade, pois que estes são diretamente aplicáveis ao caso em discussão.

O princípio da impessoalidade, é bem definido pelo renomado doutrinador José dos Santos Carvalho filho que ao versar sobre o assunto ensina:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros. (Manual de Direito Administrativo. 30ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016).

Dito isso, vale observar que atualmente existem cinco “cargos” de assistência imediata – CAI previstos na Lei Complementar 1.638/2016 – Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Servidores da Câmara Municipal de Juína/MT, dentre os quais se inclui o responsável pelo APLIC, conforme os senhores poderão observar pela tabela retirada da lei mencionada e abaixo colacionada:

TABELA 1
GRUPO OCUPACIONAL 1
Cargos de Assistência Imediata - CAI
CARGA HORÁRIA SEMANAL - 40 (quarenta) horas

CARGO EM COMISSÃO	QUALIFICAÇÃO	Valor em R\$ sobre o vencimento do cargo efetivo	QTDE
Agente de materiais	Ensino Médio completo	R\$ 974,76	01
Agente de Compras e licitações	Ensino Médio completo	R\$ 974,76	01



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

Agente de Protocolo e registros	Ensino Médio completo	R\$ 974,76	01
Ouvidor	Ensino Médio Completo	R\$ 974,76	01
Responsável pelo APLIC	Ensino Médio Completo	R\$ 1.104,73	01
TOTAL			05

Pelo que se nota, quatro desses “cargos” são gratificados com o valor de R\$ 974,76 (novecentos e setenta e quatro reais e setenta e seis centavos), contudo, o cargo de Responsável pelo APLIC já goza de gratificação superior, qual seja, o montante de R\$ 1.104,73 (um mil, cento e quatro reais e setenta e três centavos).

Feitos tais apontamentos, resta ser analisado pelos ilustres edis se a concessão de um aumento de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) a uma única função gratificada - que já é superior as demais-, em detrimento das outras quatro existentes, não configurará uma afronta ao princípio da impessoalidade, afinal, não há justificativa para o referido aumento, apenas a informação de que ele decorre de “conversas já acordadas”.

Tal cuidado deve ser adotado, para que não restem dúvidas quanto à boa administração dos responsáveis pela *res pública*.

Ademais, caso o referido aumento seja legalmente concedido, deverá estar lastreado no princípio da moralidade, princípio ínsito aos atos emanados da Administração Pública.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho assevera:

O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Nessa esteira, é propício que os ilustres edis façam uma análise esmiuçada da conveniência, oportunidade, viabilidade e do atendimento dos princípios outrora aduzidos, para que a sua concessão não seja posteriormente questionada sobre o crivo do desatendimento dos princípios supracitados.

4. Da despesa com pessoal

As despesas com pessoal devem observar os preceitos traçados tanto pela Constituição Federal, quanto pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, cumpre consignar as determinações estampadas no artigo 169, § 1º da Carta Magna:

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;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (grifos nossos).



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Conforme se nota, para que a despesa com pessoal seja autorizada é indispensável que se tenha prévia dotação orçamentária suficiente para atendê-la.

No mesmo sentido, são as determinações da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que assevera em seu artigo 15 que “serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou a assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17” da lei mencionada.

Tais dispositivos tratam da geração de despesas pela Administração Pública, vejam:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUÍNA

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

...

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse passo, ao analisar o Estudo de Impacto Financeiro e Orçamentário fornecido pelo setor de contabilidade juntamente com o requerimento equiparação salarial, verifiquei a seguinte informação: “além da previsão orçamentária com dotação para arcar com o aumento de gasto com pessoal, também coaduna com o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal”.

No entanto, mesmo diante de tal afirmação, o contador desta Egrégia Casa de Leis asseverou que é necessária a abertura de crédito suplementar na dotação 3.1.91.13.00.00.00 no valor aproximado de R\$ 55.000,00 (cinquenta e cinco mil reais).

Todavia, após a lavratura do referido parecer contábil, foi realizado remanejamento no orçamento da Câmara Municipal de Juína-MT, que supriu a necessidade alhures e por via de consequência tornou a despesa pleiteada possível, conforme os senhores poderão verificar em uma simples análise do ofício 041/2017 e da publicação do Decreto nº 061 de 01 de junho de 2017 publicado no site do Tribunal de Contas de Mato Grosso e que segue acostado a este parecer.

Ademais, há declaração do ordenador de despesas, datado de 19 de maio de 2017, onde afirma que existe adequação orçamentária e financeira para atender concessão do aumento salarial para o Cargo de Contador da Câmara Municipal, bem como dos valores pagos pelo exercício de função gratificada – responsável pelo APLIC.

Também foram colacionados demonstrativos do impacto financeiro orçamentário, os quais não cabe a este departamento jurídico analisar, pois lhe foge a competência, no entanto, e apenas por via de cautela, será feita consulta à controladora interna da Câmara Municipal para fins de sanar eventual incongruência na forma de



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

elaboração de tais documentos e para garantir o estrito cumprimento ao princípio da legalidade.

Por fim, urge alertar para o fato de que a realização da despesa pretendida deve atender, ainda, o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal de 1988 e as determinações dos artigos 19, 20 e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000, que aduzem:

Constituição Federal de 1988

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

...

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

Lei Complementar 101/2000

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

...

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).



ESTADO DE MATO GROSSO

CÂMARA MUNICIPAL DE JUINA

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

...

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

Ora, conforme se nota, não é tão simples realizar despesas no âmbito da Administração Pública, ensejando, portanto, um cuidadoso processo para que nada seja realizado de forma indevida ou contrária ao ordenamento jurídico pátrio.

Sendo assim, tendo em vista não ter localizado no parecer contábil a declaração expressa do atendimento dos normativos acima referidos, encaminharei solicitação ao setor contábil para que as elabore e posteriormente as anexarei ao presente parecer.

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, pode-se afirmar que a equiparação salarial não é possível, haja vista que encontra vedação tanto na Constituição Federal, quanto na Lei Orgânica do Município de Juína-MT, no entanto, é possível conceder o aumento pretendido pelo requerente pautando-se pelo princípio da isonomia, desde que o faça utilizando-se de instrumento normativo adequado - Lei Complementar -, cuja iniciativa é privativa da Mesa Diretora desta Casa de Leis.

Ademais, indispensável que sejam observadas as determinações Constitucionais e as previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que atine às despesas públicas, conforme destacado no decorrer das explanações aqui elencadas.

É o parecer, s.m.j.

Juína-MT, 07 de junho de 2017

Erica Moreira Pacheco
Advogada OAB/MT 22958/O
Portaria 19/2017