

CONSULTA/0078/2025/JG/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM - SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Servidores públicos do Poder Executivo – Biênio - Quinquênio e sexta-parte sem cômputo do tempo das demais vantagens pecuniárias sob pena de *bis in idem* – Base de cálculo – Referência salarial do servidor público – Projeto de Lei Complementar nº 2/2025 - Considerações gerais.

CONSULTA:

“Encaminho à SGP Consultoria o Projeto de Lei Complementar N° 02/2025 do Executivo, que DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO E INCLUSÃO DE DISPOSITIVOS NA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N°205, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006, QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO DE PESSOAL, O PLANO DE EMPREGOS, SALÁRIOS E CARREIRAS DA PREFEITURA DE MOGI MIRIM.

Solicito uma análise técnica e jurídica abrangente, considerando:

Competência de iniciativa.

O impacto da proposta na administração pública.

Impacto na previsão orçamentária.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.”

ANÁLISE JURÍDICA:

Diante das indagações propostas, passamos a exarar as considerações a seguir:

Inicialmente, lembramos que a Orientação SGP presta suporte jurídico aos assinantes do SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal e do SLC – Solução em Licitações e Contratos, atuando na área do Direito Administrativo e Municipal, por meio de orientações jurídicas escritas, devidamente balizadas, sempre que possível, em doutrinas e jurisprudências atuais, e pautadas em casos concretos e dúvidas pontuais sobre os temas relacionados à nossa área de atuação.

Assim sendo, esclarecemos que refoge de nossos objetivos a realização de análise genérica de editais, contratos, legislações, dentre outros, na forma ora proposta.

Ademais, registre-se que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a **análise do mérito de projetos de lei**, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Porém, a fim de tentarmos auxiliá-los nesta oportunidade, teceremos considerações gerais a respeito do assunto proposto, bem como indicaremos as respectivas manifestações jurisprudenciais que localizarmos a respeito do tema.

A princípio, o Chefe do Poder Executivo possui competência para deflagrar o processo legislativo para tratar de vantagens pecuniárias dos servidores

públicos, bem como há interesse local para que ambos os Poderes legislem sobre a matéria.

Celso Ribeiro Bastos ensina sobre a competência municipal prevista pela Constituição Federal, em seu art. 30, inc. I:

“O conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município e o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local. E evidente que não se trata de um interesse exclusivo, visto que qualquer matéria que afete uma dada comuna findará de qualquer maneira, mais ou menos direta, por repercutir nos interesses da comunidade nacional. Interesse exclusivamente municipal e inconcebível, inclusive por razões de ordem lógica: sendo o Município parte de uma coletividade maior, o benefício trazido a uma parte do todo acresce a este próprio todo. Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.

A imprecisão do conceito de interesse local, se por um lado pode gerar a perplexidade diante de situações inequivocamente ambíguas, onde se entrelaçam em partes iguais os interesses locais e os regionais, por outro, oferece uma elasticidade que permite uma evolução da compreensão do Texto Constitucional, diante da mutação por que passam certas atividades e serviços. A variação de predominância do interesse municipal, no tempo e no espaço, é um fato, particularmente no que diz respeito a educação primária, trânsito urbano, telecomunicações etc” (cf. *in Curso de Direito Constitucional*, 13ª ed., Saraiva, São Paulo, 1990, p. 277 e p. 278).

Cabe aos legisladores municipais criarem (ou modificarem) as regras endereçadas aos servidores públicos municipais, sendo perfeitamente possível que o

Projeto de Lei Complementar nº 2/2025 seja apreciado pelo Poder Legislativo sob tal perspectiva.

Por outro lado, a regra geral sugere que a iniciativa dos projetos de lei é concorrente.

O art. 61, § 1º, inc. II, al. c, da CF/88, estabelece:

“§ 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;

[...].”

No escólio de Hely Lopes Meirelles, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo “as pertinentes ao regime jurídico dos servidores públicos”. (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 21ª ed., Malheiros, São Paulo, 2024, p. 576).

Vale dizer, ainda, que as vantagens pecuniárias “[...] são as parcelas pecuniárias acrescidas ao vencimento-base em decorrência de uma situação fática previamente estabelecida na norma jurídica pertinente. Toda vantagem pecuniária reclama a consumação de certo fato, que proporciona o direito à sua percepção. Presente a situação fática prevista na norma, fica assegurado ao servidor o direito subjetivo a receber o valor correspondente à vantagem. Esses fatos podem ser das mais diversas ordens: desempenho das funções por certo tempo; natureza especial da função; grau de escolaridade; funções exercidas em gabinete de chefia; trabalho em

condições anormais de dificuldade etc.” (cf. José dos Santos Carvalho Filho, *in Manual de Direito Administrativo*, 37ª ed., Atlas, São Paulo, 2023, p. 627).

Por sua vez, o art. 37, inc. XIV, da Constituição Federal previa: “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento” (grifo nosso). A Emenda Constitucional nº 19/98 alterou a redação do referido dispositivo constitucional: “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”.

Para José Afonso da Silva, “Os acréscimos pecuniários ao padrão de vencimento dos servidores públicos continuam admitidos pela Constituição, em relação a vencimentos e remuneração; não aos subsídios, que não os admitem. Dos acréscimos se trata não tanto para erigi-los em direito dos servidores, mas para estabelecer limites, vedando seu cômputo ou acumulação, para fins de concessão de acréscimos ulteriores. E a proibição dos chamados ‘repicão’ e ‘repiquíssimo’, que consistem na incidência de adicionais sobre adicionais, sobre sexta-parte, sobre salário-família, e reciprocamente. Significa dizer que só podem ser percebidos singelamente, sem acumulações ou repiques de qualquer natureza. Não se somam ao vencimento para a constituição de base sobre a qual eles mesmos incidiriam” (cf. *in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 45ª ed, Malheiros, São Paulo, 2024, p. 701) (grifo nosso).

Nesse diapasão, ensina Luciano Ferraz:

“O inciso XIV do artigo 37 da Constituição, na redação original, vedava o cômputo e acumulação de acréscimos pecuniários aos servidores públicos, sob o mesmo título e idêntico fundamento. A Emenda Constitucional n 19, de 4-6-1998,

suprimiu do preceito a expressão *sob o mesmo título ou idêntico fundamento*, ampliando dessa maneira o campo de incidência da proibição.

Na mesma linha dos preceitos anteriores, o inciso XIV tinha e tem a ver com a necessidade de planejamento dos gastos de pessoal. Seu objetivo sempre foi o de evitar que os acréscimos pecuniários outorgados aos servidores públicos incidissem sobre todas as parcelas que lhes compusessem a remuneração – o chamado ‘efeito-replicação’ ou ‘repiquíssimo’ -, ou ainda que os adicionais e vantagens concedidos sob o mesmo título e fundamento (duplicidade) fossem sucessivamente acumulados, produzindo aumentos em ‘cascata’. A regra dirigia-se também aos proventos de aposentadoria.

Pretendia-se impedir duas práticas: primeira, a de tomar como base de cálculo dos novos acréscimos a retribuição básica aduzida dos acréscimos preexistentes; segunda, a de que um mesmo acréscimo fosse repetidamente computado para fins de concessões posteriores.

Todavia, a redação original do preceito, ao prescrever que a cascata dos acréscimos somente seria vedada quando fossem concedidos ‘sob o mesmo título ou idêntico fundamento’, restringiu seu campo de abrangência, permitindo a concessão de vantagens nominalmente diferentes, que se tornavam realidade apenas porque concedidas sob rótulo diverso.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 alterou a redação do dispositivo, excluindo a restrição e passando a dispor que ‘os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores’.

A nova redação tornou mais abrangente a norma constitucional, vedando cumulatividade de toda e qualquer adição remuneratória para fins de cálculo

da remuneração, independentemente de seu fundamento. É dizer: a base de cálculo para acréscimos ulteriores passa a ser exclusivamente o vencimento básico do servidor, excluindo-se os adicionais, vantagens do cargo e vantagens pessoais, porém 'se a norma não fixa a base de cálculo, o percentual incidirá sobre o vencimento básico do servidor, porque a relação estabelecida entre as partes não tem natureza celetista, e o art. 37, XIV, da CF, veda o cômputo de acréscimos pecuniários percebidos para fins de acréscimos ulteriores'" (cf. *in Servidores Públicos na Constituição Federal*, 3ª ed., Atlas, São Paulo, 2015, p. 127 e p. 128) (grifos nossos).

Wallace Paiva Martins Júnior também trata da matéria:

"A Constituição vetou o cômputo ou acumulação de acréscimos pecuniários para fins de concessão de acréscimos ulteriores com identidade de título ou fundamento no art. 37, XIV. Proibiu o efeito cascata, o repique, a influência recíproca. A Emenda n. 19/98 suprimiu a expressão final referente ao mesmo título ou idêntico fundamento. Isso impede que uma mesma vantagem seja repetidamente computada sobre as demais, posteriores, de modo que elas não incidem umas sobre as outras, ou, em outras palavras, proíbe 'tomar como base de cálculo dos novos acréscimos a retribuição básica aduzida dos acréscimos preexistentes'" (cf. *in Remuneração dos Agentes Públicos*, Saraiva, São Paulo, 2009, p. 138).

De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o acúmulo de vantagens pecuniárias com "idêntico fundamento" não é permitido:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REMUNERAÇÃO. ADICIONAL BIENAL E ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CUMULAÇÃO. INADMISSIBILIDADE. ART. 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO. I - A jurisprudência da Corte é no sentido de que não são acumuláveis o adicional bienal e o adicional por tempo de serviço, visto que são acréscimos pecuniários com idêntico

fundamento. Precedentes. II - A questão de mérito foi decidida conforme o recurso extraordinário interposto pela União, ora agravada, não podendo a matéria ser inovada em agravo regimental. III - Agravo regimental improvido” (cf. in Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 587.123, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* de 4/6/2009).

Deve ser ressaltado que o referido aresto trata da “remuneração dos funcionários públicos federais do extinto IAPI” em conformidade com o “advento do Decreto-lei nº 1.341/74”.

Nesse sentido decidiu o Tribunal de Contas da União:

“PENSÃO CIVIL. CUMULAÇÃO DE BIENAL E ADICIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES DE MESMA NATUREZA. ILEGALIDADE. É ilegal a utilização de mesmo tempo de serviço para fundamentar o pagamento das vantagens denominadas bienal e adicional de tempo de serviço, uma vez que ambas possuem a mesma natureza” (cf. in Processo nº 029.278/2009-6, Acórdão nº 3753/2010, 1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio Monteiro, j. em 22/6/2010).

O Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região possui decisão nessa toada: “Ao considerar a existência *in casu*” de um anuênio e um quinquênio, teríamos dois adicionais que demandariam para sua concessão, como único requisito, o tempo de serviço, e ainda com incidência sobre a mesma base de cálculo, o que seria impossível” (cf. in RO nº 0012152-09.2017.5.15.0110, 4ª Câmara, *J.* em 25/9/19).

O Tribunal de Justiça de São Paulo também decidiu:

“SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL - Pretensão de percepção cumulativa de adicional de quinquênio e adicional de promoção (biênio). Inadmissibilidade. Vantagens funcionais que possuem idêntico fundamento. Art. 37, XIV da CF. Jurisprudência do TJSP. Sentença de improcedência mantida. RECURSO NÃO

PROVIDO” (cf. in Apelação Cível nº 9121141-62.2002.8.26.0000, Rel. Des. José Luiz Germano, 2ª Câmara de Direito Público, *J.* em 6/4/2010) (grifo nosso).

“RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. QUINQUÊNIO. Artigo 116 da LOM que veda expressamente o cômputo de quinquênios cumulativamente com os anuênios previstos no sua artigo 114, § 2º, inc. XXV. Pretensão, ademais, que afronta o artigo 37, inc. XIV da CF. Sentença de procedência reformada. Recurso provido” (cf. in Recurso Inominado nº 1002598-50.2024.8.26.0136, 8ª Turma Recursal de Fazenda Pública, Rel. Des. Antonio Carlos de Figueiredo Negreiros, *J.* em 3/2/2025) (grifo nosso).

Há decisão do Tribunal de Justiça de Goiás também nesta toada:

“Apelação cível. Ação de cobrança. Magistério Municipal. I - Pedido de justiça gratuita na contestação. Ausência de apreciação. Deferimento tácito. Impugnação à gratuidade em contestação. Possibilidade financeira não comprovada. Se o Juiz de primeira instância não se pronuncia de modo expreso acerca do deferimento ou indeferimento do pedido de Justiça Gratuita formulado na contestação, a orientação do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que seja reconhecido o deferimento tácito. Nada obsta que o benefício seja revogado na sentença, diante da comprovação pelo apelado/réu, na contestação, de que a apelante/autora possui capacidade para arcar com as custas processuais, nos termos do art. 100, do CPC, o que não restou comprovado (art. 373, II, do CPC). II - Impossibilidade de cumulação de gratificações por tempo de serviço. Biênio e quinquênio. Impossível a apelante/autora pretender o recebimento de duas vantagens que têm o mesmo fato gerador, qual seja, o transcurso do tempo de efetivo desempenho de função pública, visto que já recebe adicional, na forma de quinquênio, sob pena de clara afronta à previsão disposta no art. 37, XIV, da Constituição Federal.

Apelação cível conhecida e parcialmente provida” (cf. *in* Apelação Cível nº 5198367-33.2020.8.09.0170, Rel. Juiz Átila Naves Amaral, *J. em* 25/10/2021).

Todavia, o Tribunal de Justiça de São Paulo também possui entendimento em sentido diverso:

“Recurso inominado - Servidora pública municipal - Iaras - Direito a quinquênio - Legislação municipal prevendo quinquênios e anuênios, sem vedação à percepção concomitante – Lei Complementar Municipal 02/93 - Inocorrência de efeito cascata ou de ofensa à Súmula Vinculante 37 - Sentença de procedência- Recurso não provido” (cf. *in* Recurso Inominável Cível nº 1001545-34.2024.8.26.0136, 2ª Turma Recursal de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça de São Paulo, Rel. Des. Antonio Conehero Júnior, *J. em* 31/1/2025).

Dessa forma, em nossa opinião, o Chefe do Poder Executivo detém a iniciativa para promover as alterações na legislação que tratem dos aspectos remuneratórios dos servidores públicos municipais.

As vantagens pecuniárias não podem incidir sobre outras, ou seja, os biênios não podem ter os anuênios na base de cálculo, por exemplo, o que parece respeitado pelo **Projeto de Lei Complementar nº 2/2025**.

Alertamos que há algumas decisões desfavoráveis ao pagamento de duas vantagens pecuniárias (ex: anuênio e biênio) com idêntico fundamento.

Finalmente, se bem compreendido o questionamento, o **Projeto de Lei Complementar nº 2/2025** deve promover economia aos cofres públicos municipais, ou seja, não há a geração de despesas com a criação ou majoração de vantagens pecuniárias, mas mero ajuste em conformidade ao art. 37, inc. XIV, da Constituição Federal consequente redução de despesas com pessoal.

Em nosso sentir, o **Projeto de Lei Complementar nº 2/2025** respeita os padrões de constitucionalidade relacionados à competência municipal e à iniciativa do Poder Executivo e afasta o “efeito repicão” das vantagens pecuniárias.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2025.

Elaboração:



João Gabriel Lemos Ferreira

OAB/SP 145.358

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico