



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO  
"Palácio Moisés Viana"  
Unidade Central de Controle Interno

PARECER N° 076/2006

ORIGEM: Consulta do Departamento de Pessoal do SISPREM

ASSUNTO: Solicitação de Pareceres de "Lei em Tese"

Senhor Chefe da UCCI:

Veio a conhecimento desta Consultoria Técnica na área Jurídica, através do Memorando 045/06, do Departamento de Pessoal do SISPREM, acompanhado de manifestação da Procuradoria daquela Autarquia Previdenciária, solicitação de manifestação, quanto a **situação hipotética** - "**Pagamento de benefícios sobre o padrão de vencimento ou sobre o salário mínimo?**"; num segundo momento "**o pagamento de anuênios nas aposentadorias proporcionais, deverá se processar sobre os vencimentos integrais ou proporcionais?**":

*"...a - Há divergências sobre o pagamento de insalubridade, conforme portarias oriundas do DAE a insalubridade está sendo paga sob o salário mínimo; enquanto, a orientação no SISPREM a qual se embasa no estatuto é que o pagamento da insalubridade deve ser sobre Padrão 1, Classe <sup>a</sup>*

*b - Há também divergência sobre o pagamento de anuênios, sendo que conforme portarias oriundas do DAE de aposentadorias proporcionais, os anuênios são pagos sobre o vencimento integral; enquanto que pela Prefeitura as aposentadorias proporcionais têm os seus anuênios pagos sobre a proporcionalidade..."*

**DA PRELIMINAR:**

Visa a presente dar cumprimento às atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei n° 4.242/01, Decreto 3.662/03 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão.

Ainda em preliminar, torna-se necessário referir que, **esta Unidade tem por regra expressa, em Regimento Interno, a manifestação somente acompanhada de parecer do órgão técnico da Entidade Consulente, no caso a Procuradoria, bem como acompanhada da documentação constante no Processo Administrativo e da Legislação pertinente, que originou um fato concreto, pois à vista das circunstâncias próprias de cada caso é que será avaliada a consulta, com a finalidade de prevenir as implicações legais a que estará submetida a Administração, quanto a decisões a serem tomadas.**

Isto posto, na consulta supra, da forma como foi colocada - **em tese, em hipótese, sem demonstração prática de algum ato administrativo e de forma genérica** – tendo sido informado apenas uma divergência de interpretação da legislação, ficaria inviabilizada a efetivação de Parecer em procedimento de Auditoria Regular e a conseqüente manifestação. Outrossim, ressaltamos que a UCCI tem por atribuição orientar e fiscalizar "atos", cujas conseqüências possam ser concretizadas e gerar um juízo de valor para emissão de Pareceres dos Auditores. Entendemos, portanto, não ser possível a manifestação **fática** por falta de atendimento aos requisitos Regimentais desta Unidade de Controle.

Sugere-se que as consultas sejam devidamente documentadas e enviadas à esta Assessoria Jurídica, acompanhadas dos autos que criaram a controvérsia, para a pertinente análise e

manifestação. Após a análise, em havendo a possibilidade de incidência sobre fatos concretos, passíveis de dúvidas ou apontamentos, serão objeto de emissão de Pareceres ou simplesmente informações, como é o caso.

Outrossim, como não poderia deixar de ser, esta UCCI não poderia se furtar a registrar algumas considerações, de orientação, sobre o tema.

## DA LEGISLAÇÃO:

### Constituição Federal:

*“...Art.7º, VII: garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável...”*

*“...Art.39, III, §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...”*

### Lei Municipal Nº 2.620, de 27 de abril de 1990:

*“...Art. 63 – Vencimento é a retribuição paga ao servidor efetivo exercício do cargo, correspondente ao valor básico fixado em lei.*

*Art. 64 - Remuneração é o vencimento acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, estabelecidas em lei...”*

*“...Art. 71 - Além dos vencimentos, poderão ser pagos ao servidor as seguintes vantagens:*

*I - indenizações;*

*II - gratificações e adicionais;*

*III - prêmio por assiduidade;*

*IV - auxílios para diferença de caixa.*

*...*

*§ 2º - As gratificações, os adicionais, os prêmios e os auxílios incorporam-se ao provento, nos casos e condições indicadas nesta lei. “Alterado pela lei nº 3.260, de 18 de novembro de 1994”*

*...*

*Art. 84 – O adicional por tempo de serviço é devido à razão de quatro (04) por cento por ano de serviço público prestado ao Município, incidente sobre o vencimento do servidor ocupante de cargo efetivo...”*

### *Subseção III*

*Do adicional por atividades penosas, insalubres ou perigosas*

*“Art. 86 – O exercício de atividade em condições de insalubridade, assegura ao servidor a percepção de um adicional respectivamente de quarenta, vinte e dez por cento, do vencimento do padrão 1 (um) segundo a classificação nos graus máximo, médio e mínimo...”*

### Lei Municipal Nº 3.410, de 28 de dezembro de 1995:

Estabelece condições para obtenção das vantagens constantes do § 2º, do art. 71, da Lei nº 2.620/90 e dá outras providências:

*“...Art. 1º Fica estabelecido, em conformidade com o disposto no § 2º do artigo 71, da Lei nº 2.620, de 27 de abril de 1990, que o servidor público municipal poderá incorporar definitivamente ao seu respectivo vencimento ou provento o valor da “Função Gratificada”, o adicional noturno, o adicional de operação, o adicional pelo exercício de atividades em condições penosas, insalubres e perigosas, desde que perceba tais vantagens pelo período de 5 (cinco) anos consecutivos e/ou de 10 (dez) anos intercalados...”*

## DO MÉRITO:

Ora, a questão central se restringe a delimitar o papel a ser desempenhado por institutos jurídicos diferentes: salário mínimo e Padrão salarial. Mais diretamente, é não gerar a controvérsia em

torno de temas distintos, impedindo que se tenham noções equivocadas de temas diversos. Salário mínimo é, conforme o próprio nome já menciona, “**mínimo, minimum, minimorum**” para a contraprestação pelo trabalho, em geral, não especializado. Tem sua definição e função gravados na Lei Maior, é direito de natureza social.

S.m.j., entendemos que o pagamento igual ou inferior ao salário mínimo, **tendo esse por base de cálculo**, afronta o disposto na norma do art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal, pois, entendimento diverso levaria ao desprezo do conceito de quantia mínima para sobrevivência com dignidade e ao irrazoável desprezo do salário mínimo como garantia de sede constitucional. Em outras palavras, em situações em que a remuneração devida, a título de alimentos, **é menor ou igual ao mínimo, a correlação entre esse e o valor pago decorre da definição da sua própria finalidade**, conforme a doutrina dominante, qual seja, a *"satisfação das necessidades vitais básicas (...) com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social"*. De tal patamar, não pode, com efeito, distanciar-se, sob pena de evidente aviltamento ao dispositivo Constitucional.

O comando constitucional, gravado no art. 7º, inciso IV, da Carta de 1988, dispõe de maneira cristalina o texto, cujo teor é o seguinte:

*“... salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim...”*

Nele, primeiro, define-se salário mínimo, o que é imprescindível; em seguida, fixa-lhe uma proteção, uma redoma, uma garantia – *"reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo"* – e, afinal, estipula-se uma proibição inerente a que seja ou sirva de instrumento de vinculação para qualquer fim.

Ora, depreende-se que o salário mínimo é a retribuição mensal de caráter alimentar pelo serviço prestado, servindo, portanto, como pagamento ao empregado pelo empregador. O fato de cuidar-se de verba alimentar traz em si a proteção do trabalhador, de modo a não perceber, à guisa de contraprestação dos serviços, valor inferior àquele.

Na consulta sob análise, o fato de traduzir-se em indenização, através do pagamento de insalubridade, não desnatura a real natureza dessas prestações periódicas, senão de benefício expresso na legislação local, pois, é cediço em direito, que ao intérprete, seja ele quem for, não é dado diferenciar onde a lei não o faz.

Nesse diapasão, faz-se mister que sejamos claros, isto é, salário mínimo nada tem a ver com Padrão de Vencimento. O primeiro é estipulado pela Governo Federal Nacionalmente, o segundo é criado, conforme a legislação local e em função das atribuições do cargo, conforme já foi possível a esta UCCI se manifestar por diversas vezes.

Uma coisa nada tem a ver com a outra. A finalidade do salário mínimo, como piso salarial “*mínimo*” a que qualquer um tem direito e que deve corresponder às necessidades básicas a que alude a Constituição, não pode e não deve ser confundido com Padrão de Vencimento, pois, em casos como o citado na consulta sob comento, não se está estendendo o benefício da insalubridade à norma constitucional (art. 7º, IV) que diz respeito ao piso salarial nacionalmente unificado, ou seja, **que nenhum trabalhador pode perceber menos que o salário mínimo**, o que não pode ser permitido que ocorra, pois, aí, seria válido o argumento de que a Administração estaria incorrendo em inconstitucionalidade.

O benefício da insalubridade tem por finalidade atender às mesmas garantias que a legislação concede ao trabalhador, em caso de exercer atividade insalubre ou perigosa. Ora, é claro que a **remuneração** do trabalhador **não pode ficar abaixo do mínimo legal**, mas os benefícios não servem para complementar o **salário mínimo**, e **sim são adicionados a ele a título de indenização**.

Se o Padrão de Vencimento do servidor foi definido em lei, abaixo do mínimo legal, esta remuneração deverá ser complementada, até alcançar o **salário mínimo**, mas os benefícios que sobejarem, ou seja, que forem concedidos acima do mínimo unificado nacionalmente, **s.m.j., estes**

**deverão, por coerência, serem calculados sobre o Padrão de Vencimento definido em lei, já que o mínimo, Constitucionalmente exigido já havia sido atingido.**

Se o benefício em causa fosse estabelecido no valor de um salário mínimo, **estar-se-ia contrariando a legislação local**, que define o Padrão de Vencimento ao **Padrão 1 (um)**, apesar de ser definido abaixo do mínimo. E não é demais atentar para a circunstância de que, mesmo com relação ao baixo Padrão em relação ao salário mínimo, se aquele foi definido em razão das atribuições do servidor, em lei, de forma injusta, então, mude-se a lei, pois, a vedação da vinculação do benefício ao salário mínimo se aplica por estar estabelecido, na própria norma local vigente, que o benefício da insalubridade será aplicado sobre o Padrão de vencimento 1 (um), pois, aqui, não se está concedendo a ele a garantia constitucional do artigo 7º, IV (salário mínimo), mas, da outra forma, sim, se estaria utilizando o salário mínimo como indexador para aumento automático de salário de valor acima do mínimo.

Por derradeiro, está claro no Art. 159, da Lei 5.066/06, no seu § 2º, o que deve ser entendido como **remuneração**, ou seja, “...o valor constituído como vencimento ou subsídio do cargo efetivo, **acrescido das vantagens pecuniárias permanentes...**”. Incorporado o adicional de insalubridade, após implementada a condição temporal, o pagamento deverá ser efetivado sobre o adicional de insalubridade, **porém, observando a orientação da Lei, no sentido de que tais valores deverão ser calculados sobre o “Padrão 1 (um)”**.

Quanto ao segundo item da consulta, esta Assessoria Jurídica já teve oportunidade de se manifestar a respeito, havendo, inclusive, manifestação técnica na página eletrônica da Prefeitura Municipal – Governo – Controle Interno, onde seguimos explicitamente a manifestação do insigne Hely Lopes Meirelles, quando disserta:

*“...Adicional por tempo de serviço é o acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo de exercício estabelecido em lei para o aferimento da vantagem. É um adicional ex facto temporis, resultante de serviço já prestado – pro labore facto. Daí porque se incorpora automaticamente ao vencimento e o acompanha na disponibilidade e na aposentadoria.*

*Este adicional adere ao vencimento para todos os efeitos legais, salvo “ para fins de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento”, pois a regra é sua vinculação ao padrão de vencimento ou beneficiário. E é irretirável do funcionário precisamente porque representa uma contraprestação de serviço já feito. É uma vantagem pessoal, um direito adquirido para o futuro. Sua condição jurídica é apenas e tão-somente o tempo de serviço já prestado, sem se exigir qualquer outro requisito da função ou servidor.”*

Portanto, não há mais o que se externar, pois, s.m.j., a coerência e o discernimento do velho Mestre em Direito Administrativo já dispõem que, **estando o servidor com o respectivo adicional por tempo de serviço dentro dos requisitos de contraprestação, já efetivamente prestados, há que se pagar sobre os vencimentos integrais**, haja vista que os anuênios são um direito adquirido para o futuro, e, portanto, **quando já prestados**, se aditam efetivamente ao padrão do cargo, indo para a inatividade como **integrantes dos proventos**.

Por derradeiro, ratificamos a orientação de que esta UCCI tem por obrigação Regimental somente se manifestar mediante a provocação dentro de procedimentos de Auditoria ou em casos concretos, quando tem por norma a manifestação através de Parecer. Outrossim, informamos essa Chefia que, pela natureza do tema e por não ter ficado devidamente evidenciado, pelo Órgão Técnico, ao Departamento de Pessoal daquela Autarquia, entendemos coerente a necessidade da presente manifestação.

É o Parecer.

**Teddi Willian Ferreira Vieira** – OAB/RS 54.868  
Técnico de Controle Interno