

1152/09



Folha n.º:	396
Rubrica:	28

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Processo n.º: 001.046.727.08.6.

Interessado: Procuradoria-Geral do Município.

Assunto: concessão de verba de representação.

Ao Procurador-Geral do Município.

RELATÓRIO

O expediente em epígrafe teve por objeto a concessão de verba de representação aos servidores [REDACTED], matrícula n. 91.550.9, e [REDACTED], matrícula n. 84.259.2, que se encontram lotados nesta Procuradoria-Geral do Município e exercem, respectivamente, as funções de Chefe de Gabinete e Procurador-Geral Adjunto de Pessoal, Contratos e Serviços Públicos.

A verba em questão foi concedida à servidora [REDACTED] em agosto de 2008; contudo, foi indeferida ao servidor [REDACTED] pelos fundamentos expendidos pela Secretaria Municipal de Administração nas folhas 08 e 09 dos autos.

As razões de indeferimento vieram lançadas pela SMA nos seguintes termos:

"Em relação ao servidor [REDACTED] (...), informamos que a ele não poderá ser deferido o pedido de concessão de verba de representação, visto estar com ônus para a origem, percebendo FG especial pelo Município, não estando nomeado em cargo em comissão. Tal entendimento tem respaldo no Parecer n. 195/2002 da PGM, que determina que os servidores cedidos de outros entes da federação



Folha n.º: 194

Rubrica: 28

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

somente poderão perceber adicional de insalubridade, periculosidade, serviço noturno e extraordinário."

Ante tal indeferimento, o Procurador-Geral do Município remeteu a matéria a esta Assessoria para análise e manifestação.

Em assim sendo, cumpre, primeiramente, trazer à colação os pareceres desta Casa que cuidam do tema, em especial, os de número 990/98 e 195/2002.

Assim, por partes.

O Parecer n. 990, de 30 de janeiro de 1998, da lavra da colega Dra. Carmen Regina Vilar Dugacsek, enfrenta detidamente a questão do pagamento de gratificações a servidores cedidos a este Poder Público à luz das disposições do artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal, e vem assim ementado:

"Pagamento de gratificações a servidores cedidos ao Município, com ônus para os seus órgãos de origem. Acumulação de cargos públicos. Interpretação da regra insculpida no artigo 37, inciso XVI, da Constituição da República. A acumulação não-remunerada de cargos públicos em princípio inacumuláveis, admitida pela doutrina, só se perfaz, licitamente, quando o servidor, num dos cargos, não auferir remuneração, aí compreendidos vencimentos e gratificações. Exceções: percepção de horas extras, adicional noturno, adicional de insalubridade e periculosidade. Em caso de exercício de cargo em comissão é permitido, ainda, o recebimento da gratificação de função correspondente. Orientação do Tribunal de Contas do Estado e da Procuradoria-Geral do Estado, no tocante à percepção de FG, quando haja provimento de cargo em comissão."



Folha n.º: 198

Rubrica: 48

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Vê-se, portanto, que a questão fundante da discussão posta em causa nesse Parecer gira em torno da exegese dos comandos constitucionais constantes no artigo 37, XVI e XVII, que assim determinam:

"Art. 37. (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;*

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (...)." Sublinhas nossas.

Como bem registrado naquele Parecer, grassa na melhor doutrina administrativista o consenso interpretativo de que a vedação constitucional só existe quando ambos os cargos, empregos ou funções forem remunerados. Assim, preocupou-se a colega parecerista em definir, desde logo, o conceito de remuneração no Direito Administrativo e, neste sentido, trouxe o entendimento de que a remuneração é a soma dos vencimentos com as demais vantagens estipendiárias.

Em que pese a dicção dos artigos 113 e 114 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre - Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985 -, que confunde, em certa medida, os conceitos de remuneração e de retribuição pecuniária, asseverou a parecerista que é incontendível o fato de que a remuneração corresponde ao total dos ganhos, ou seja, corresponde à soma do principal com os acessórios e, partindo de tal premissa, afirmou, *verbis*:



Folha n.º: 199

Rubrica:

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

"Daí se pode deduzir, tranqüilamente, que a acumulação não-remunerada permitida pela doutrina, ao largo, portanto, da veda constitucional, importa na ocupação concomitante de dois cargos inacumuláveis, desde que, em um deles, o servidor público não receba qualquer remuneração, aí incluídas as retribuições pecuniárias que a compõem: vencimentos e gratificações, quer juntas - vencimentos e gratificações, quer separadas - vencimentos ou gratificações'

É de todo conveniente ressaltar, no entanto, que o adicional noturno, horas extras e adicional de insalubridade e/ou periculosidade, se percebidas - no caso de o servidor exercer atividades em condições que as ensejam no órgão em que se encontra cedido - não caracterizam acúmulo, porque ditas gratificações são concedidas 'pro labore faciendo' e estão expressamente asseguradas na Constituição Federal a todos os trabalhadores que se encontrem executando trabalho em tais condições excepcionais, entendidas como vantagens meramente indenizatórias, decorrentes da execução de trabalho em condições diferenciadas. Já no tocante às demais vantagens, como RTI, RDE, GLA, GIT, etc., isso não ocorre, porque são gratificações criadas para os servidores municipais através de leis municipais, unicamente." Sublinhas nossas.

Postos tais argumentos, a conclusão lançada naquele parecer deu-se nos seguintes termos:

"Em conclusão, responde-se a consulta da SMA, com as seguintes ponderações: os servidores públicos cedidos para o Município, quer vinculados à administração indireta do próprio município, quer oriundos de outras esferas governamentais, aí incluídas as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações mantidas pelo Poder Público, com ônus para os órgãos cedentes - é o caso da servidora da CRT, XXXXXXXXXX, mencionada na consulta -, se não enquadrados nas exceções previstas no artigo 37, inciso XVI, itens a, b e c, da Constituição Federal ou, de outra parte, se não exercerem atividades insalubres, perigosas, serviço noturno e serviço extraordinário, não podem receber quaisquer outras vantagens pecuniárias saídas dos cofres municipais, porquanto a medida esbarra na



Folha n.º: 200

Rubrica: [assinatura]

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

proibição contida no caput do dispositivo recém citado, ressalvada, também, a hipótese de, uma vez designados para o exercício de cargo em comissão municipal, auferirem a gratificação de função equivalente." Sublinhas nossas.

Por seu turno, o Parecer n. 195/2002, da lavra do colega Dr. Heron Nunes Estrella, a par de enfrentar a mesma questão da vedação de acumulação remunerada de cargos públicos, foi ementado nos seguintes termos:

"EMENTA: SERVIDORES CEDIDOS COM ÔNUS PARA A ORIGEM. TRATAMENTO DIFERENCIADO DE ACORDO COM A PROCEDÊNCIA DO SERVIDOR. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES EXCLUSIVAS DE SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL PARA SERVIDORES DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÃO MUNICIPAL. COMPLEMENTAÇÃO DO PARECER N. 990/98 PARA EXCEPCIONAR OS SERVIDORES CEDIDOS DO ESTADO E DA UNIÃO PARA VIABILIZAR A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE."

Nesta segunda situação, a controvérsia girou em torno (i) do pagamento da Gratificação de Incentivo à Arrecadação - GIA à servidora cedida do DMAE com ônus para a Autarquia e (ii) do pagamento da parcela autônoma do SUS a servidores oriundos de outras esferas da Federação.

Cumpramos registrar que, conforme termos do Relatório do Parecer n. 195/2002, a Procuradoria de Pessoal Estatutário desta Casa manifestou-se no sentido de excepcionar a GIA da orientação lançada no Parecer n. 990/98, entendendo que tal gratificação filia-se às gratificações inerentes a atividades especiais, de acordo com o local de trabalho ou excepcionais e, neste sentido, entendeu a PPE que "a GIA deve ser enquadrada dentre as gratificações semelhantes as 'pro labore faciendo' e, portanto, passível de ser incluída dentre aquelas que o Município deve pagar."

Folha n.º: 203Rubrica: 46

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Desta forma, configurando-se o dissenso técnico entre os Procuradores da Casa, a matéria foi levada à apreciação do Conselho Superior da PGM em 18 de outubro de 2002 que opinou no seguinte sentido de retificar e complementar o parecer n. 990/98, com a seguinte ressalva:

"Ressalva-se que estes servidores [cedidos] poderão incorporar as gratificações pagas pela Administração Municipal, se estiverem previstas nos Estatutos dos Servidores Públicos dos órgãos de origem, e, caso a Administração Pública de origem resolva não conceder a incorporação aos proventos, o Município poderá ser chamado para compor a lide em eventual ação judicial promovida pelo servidor, pois foi de iniciativa sua a convocação do servidor para cumprir horário especial ou trabalhar em tarefas especiais."

No que pertine à cedência de servidores pertencentes ao quadro das Autarquias e Fundação do Município de Porto Alegre foi lançada a seguinte conclusão no Parecer n. 195/2002:

"(...) o servidor público municipal estatutário deve ser considerado diferentemente dos servidores celetistas e dos servidores públicos estatutários oriundos de outras esferas da Federação. Devendo a Administração Centralizada arcar com o pagamento de determinadas gratificações, se convocar o servidor cedido para exercer atividades que dêem origem ao pagamento de gratificação concedida em razão do serviço, mesmo que própria do serviço público municipal - como é o caso da Gratificação de Incentivo a Arrecadação prevista no Artigo 70 da Lei n. 6.309/98, cuja redação foi alterada pela Lei n. 7.691/95 e regulamentada pelo Decreto n. 11.351/95 e 13.429/01, pois o seu pagamento depende da atividade do servidor e de sua lotação em Unidades arroladas na lei."

Outro esclarecimento que merece destaque no parecer em análise é a cedência para a Administração Pública Municipal de servidores públicos estatutários de outros entes da Federação. Neste caso, ditos servidores somente poderão perceber as gratificações descritas na



Folha n.º: 202
Rubrica: 8

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Constituição Federal, acima referidas e incluídas no Parecer da Dra. Carmen, como atividades que remunerem o trabalho insalubre ou perigoso, trabalho noturno e horas extras, inclusive para os servidores ocupantes de cargo em comissão."

Outro aspecto abordado no Parecer de n. 195/2002 é o que se refere à concessão da chamada *parcela autônoma* do SUS, definida na Lei n. 7.579/95, sendo que, a esse respeito, concluiu-se que os servidores públicos estatutários cedidos ao Município para atender a implantação do Sistema Único de Saúde têm o direito de receber a *parcela autônoma* e as gratificações oriundas de trabalho insalubre, perigoso, noturno e extraordinário.

É o relatório, sucinto.

MATRIZ CONSTITUCIONAL DA QUESTÃO E SUA EXEGESE

Ante ao caráter eminentemente limitativo das orientações expendidas por esta Casa, pode-se concluir com meridiana clareza que o fundamento constitucional para a vedação da acumulação remunerada de cargos é a necessidade de impedir que o servidor execute suas atividades sem a necessária eficiência. Assim, é importante registrar, desde logo, que a interpretação das regras constitucionais referentes à acumulação remunerada de cargos deve se pautar sempre pelo *critério restritivo*, vez que as exceções, conforme clássico preceito de hermenêutica, devem ser interpretadas restritivamente.

Ademais, sufragando a necessidade de adoção do critério exegético restritivo, insta ponderar que a vedação em testilha remonta à época do Brasil Colônia e teve sua disciplina positivada já no Decreto de Regência de 18.6.1822, da lavra de José Bonifácio, onde se objetivava, por óbvio, evitar o privilégio de poucos no acesso aos empregos públicos.

Folha n.º: 203Rubrica: EB

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Importa também ponderar que é justamente nesta linha de tratamento restritivo das situações que envolvem a acumulação de cargos públicos que foram lançados os Pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que serviram de subsídio ao Parecer n. 990/98.

O Parecer n. 10/90 do TCE (cópia em anexo) enfrentou questão referente à acumulação de dois cargos de professor estadual e percepção de função gratificada municipal. Por seu turno, o Parecer n. 115/91 do TCE (cópia em anexo) traz a lume as diferenças aplicáveis entre os servidores *cedidos com ônus para a origem* e os servidores *cedidos sem ônus para a origem*, estabelecendo que, aos primeiros, somente fica permitida a percepção de valores - ainda que por complementação - dentro dos estritos e limitados casos enumerados na Constituição Federal, além da percepção de função gratificada.

Vê-se, pois, que, além dos já mencionados critérios restritivos, o próprio Tribunal de Contas estabelece diferenças fundantes de tratamento conforme a fonte pagadora dos servidores cedidos.

DIFERENÇAS ESTABELECIDAS A PARTIR DO ÔNUS GERADO
PELO ATO DE CEDÊNCIA.

Conforme fartamente demonstrado nos expedientes n. 001.012972.061.000, 001.006588.06.9 e 001.004294.07.6 (cópias em anexo, folhas 20 a 117), na situação do servidor que ora se controverte temos aquilo que a Pasta de Administração convencionou chamar de *cedência com ônus para a origem mediante ressarcimento*. Neste sentido, mesmo que este Poder Público repasse mensalmente ao BRDE os valores referentes à remuneração do servidor, aplica-se-lhe a lógica de servidor que possui ônus para a origem.

Neste item não podemos nos furtar ao registro de que este entendimento é bastante paradoxal, uma vez que, se há ressarcimento, não há ônus para a origem e vice-versa.



Folha n.º: 204

Rubrica: Y

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Se o Município ressarce, mês a mês, os valores envolvidos, resta bastante óbvio que, em realidade, não há ônus para a origem; e não é a denominação que a Administração empresta à situação que transubstanciará a realidade fática a qual ela se encontra vinculada.

Assim, salvo melhor juízo ou douta interpretação em contrário, entendemos que o tratamento a ser dado à questão é o de servidor cedido sem ônus para a origem. Sustentar o contrário, a nosso juízo central e com o devido acatamento às opiniões divergentes, é pouco menos que absurdo.

A par de tais considerações, mesmo que o conceito trazido exija uma explicação que lhe empreste um mínimo de logicidade, esta não é a questão central da presente manifestação, razão pela qual permitimo-nos, no momento, afastá-la posto que o que importa para o deslinde deste processo é averiguar a essência mesma da verba cuja percepção foi indeferida.

NATUREZA JURÍDICA DA VERBA DE REPRESENTAÇÃO.

A fim de definir a possibilidade, ou não, de deferimento da verba de representação a servidor cedido, faz-se necessário, por óbvio, enfrentar a natureza intrínseca da verba de representação disciplinada pela Lei n. 6.172, de 11 de agosto de 1988.

A exata dimensão dos conceitos é a pedra de toque da presente discussão e, neste sentido, vale sempre recordar a advertência feita por Norberto Bobbio¹, no sentido de que "*dar a cada coisa o seu nome não é um preciosismo formalista, mas uma preocupação com a construção de uma ciência.*" Ademais, confirmando a importância dos conceitos técnico-jurídicos face à sua repercussão no regime jurídico tem-se a alentada consideração de que um *conceito jurídico* consiste em uma "*construção da ciência jurídica*

¹ - BOBBIO, Norberto. *Teoria della scienza giuridica*. Turim : Giappichelli, 1950, p. 217.

FORMA N.º: 205Rubrica: 26

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

*elaborada (além do mais) com o fim de dotar a linguagem jurídica de um termo capaz de resumir, designando-os de forma sintética, uma série de princípios e regras de direito, uma disciplina jurídica complexa."*²

Nesta senda de delimitação dos conceitos, resta firmemente admitida a possibilidade de os servidores cedidos com ônus para a origem mediante ressarcimento perceberem as gratificações havidas como *pro labore faciendo*.

Veja-se, aliás, que na própria manifestação da SMA (folha 09) afirma-se que, *verbis*, "os servidores cedidos de outros entes da federação somente poderão perceber adicional de insalubridade, periculosidade, serviço noturno e extraordinário." Ressalte-se que tais gratificações são, justamente, exemplos de ganhos *pro labore faciendo*.

A propósito desse tema, vale destacar o pronunciamento de Hely Lopes Meirelles³:

"Gratificação de serviço (propter laborem) é aquela que a Administração institui para recompensar riscos ou ônus decorrentes de trabalhos normais executados em condições anormais de perigo ou de encargos para o servidor, tais como os serviços realizados com risco de vida e saúde ou prestados fora do expediente, da sede ou das atribuições ordinárias do cargo. O que caracteriza essa modalidade de gratificação é a sua vinculação a um serviço comum, executado em condições excepcionais para o funcionário, ou a uma situação normal do serviço mas que acarreta despesas extraordinárias para o servidor. Nessa categoria de gratificações entram, dentre outras, as que a Administração paga pelos trabalhos realizados com risco de vida e saúde; pelos serviços extraordinários; pelo exercício do Magistério; pela representação do Gabinete; pelo exercício em determinadas zonas ou locais; pela execução de trabalho técnico ou científico não decorrente do cargo; pela participação em banca examinadora ou comissão de estudo ou concurso;

² - ROPPO, Enzo. *O Contrato*. Tradução Ana Coimbra e M. Januário C. Gomes. Coimbra : Almedina, 1988, p. 7.

³ - MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 34ª edição, Malheiros Editores, 2008, p. 501 e 502.



Folha n.º: 206

Rubrica: LS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

pela transferência de sede (ajuda de custo); pela prestação de serviço fora da sede (diárias).'

Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias 'pro labore faciendo' e 'propter laborem'. Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento." Sublinhas nossas.

Verifica-se, pois, que a doutrina administrativista constata, em tese, a índole ressarcitória da verba de representação.

Por outro lado, impende registrar que, embora cuide de vínculo absolutamente dessemelhante, o Direito do Trabalho também afirma a índole indenizatória da verba de representação, afirmando que seu objetivo é "*indenizar ou reembolsar as despesas*"⁴

O cunho indenizatório da verba de representação é confirmado, inclusive, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que, reiteradas vezes, vem se pronunciando sobre a matéria nos seguintes termos:

a) Parecer n. 04/2009⁵, de 02 de março de 2009, da lavra do Dr. Alexandre Mariotti:

"Nos termos do Parecer n. 71/2001, a natureza essencialmente indenizatória da 'verba de representação', não afasta sua submissão ao princípio da anterioridade, eis que a mesma estaria inserida no conceito de 'remuneração'.

(...)

⁴ - MARTINS, Sergio Pinto. *Direito do Trabalho*. 15ª edição. - São Paulo: Atlas, 2002, p. 264.

⁵ - Conforme informações da biblioteca do TCE/RS o Parecer n. 04/2009, não foi acolhido.

Folha n.º: 207Rubrica: AS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

O valor ou percentual da 'verba de representação' deve ser razoável e adequado à realidade do município, e, embora sua 'natureza indenizatória', não demanda a prestação de contas da sua utilização, como ocorre com as diárias e ajudas de custo.'

(...)

Em se considerando que também é entendimento desta Corte que a gratificação de representação percebida por agente público possui natureza jurídica de cunho indenizatório, embora participe do conjunto chamado remuneração (...)." Sublinhas nossas.

b) Parecer n. 75, de 23 de outubro de 2001, da lavra do Dr. Cesar Santolim:

"(...) a gratificação de representação percebida por agente público possui natureza de cunho indenizatório, embora participe do conjunto chamado remuneração, para os fins legais e constitucionais determinados... (voto do Conselheiro Helio Saul Mileski, Relator no Processo n. 6347-02.00/94-2, paradigma do Tribunal de Contas sobre a matéria...)."

c) Parecer n. 72/2001, de 11 de outubro de 2001, também da lavra do Dr. César Santolim:

"Mais recentemente, por ocasião dos Pareceres n. 35 (3), 45 (4), 46 (5) e 58 (6), todos de 2001, restou reafirmada que a distinção entre 'verba remuneratória' e 'verba indenizatória' não é suficiente para explicar todas as peculiaridades do tratamento jurídico de cada categoria. Em outras palavras: para certas finalidades, eventualmente, pode haver mais elementos em comum entre uma 'verba remuneratória' e uma 'verba indenizatória' do que entre duas 'verbas indenizatórias'. Basta, como exemplo, lembrar que ainda que a 'verba de representação' (do Chefe do Poder Legislativo Municipal) tenha natureza indenizatória,



FOI: 206

Rubrica: 8

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

não demanda prestação de contas da sua utilização, como ocorre com as diárias e ajudas de custo."

Assim, ainda que se possa discutir se a verba de representação se insere ou não no epíteto *remuneração*, cumpre afirmar que esse valor, ante seu caráter reparatório, não tem natureza exatamente contraprestacional. Ou seja, não é principal, mas sim, acessório.

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL DE REGÊNCIA

Os atos de cedência no Município de Porto Alegre encontram-se detalhados no Decreto Municipal n. 15.559, de 8 de maio de 2007, alterado pelo Decreto n. 16.219, de 18 de fevereiro de 2009, razão pela qual a presente questão também merece ser vista à luz desses normativos.

Em sua redação original, o Decreto n. 15.559/2007, assim determinava:

"Art. 4º Ocorrendo cedência, em favor do Município, em que o servidor opte pela remuneração percebida no órgão de origem, e sendo do Município exigido o reembolso, este será efetuado ao cedente, pelo valor da retribuição pecuniária, nos termos do art. 114 da Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985, acrescida da gratificação natalina proporcional, férias proporcionais, auxílio-alimentação, seguro obrigatório e contribuição previdenciária patronal, relativos às competências englobadas no período da cedência." Sublinhas nossas.

Percebe-se, pois, que, originariamente, havia uma remissão expressa do Decreto ao artigo 114 da Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1988, que, por seu turno, dispõe:

Folha n.º: 209Rubrica: 26

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

"Art. 114 - Retribuição pecuniária é o montante percebido mensalmente pelo funcionário, excluídos abonos, verba de representação, diárias, jetons, gratificação natalina e outras vantagens por atividades especiais." Sublinhas nossas.

Desta forma, o reembolso à origem exclui a verba de representação, o que parece lógico, na medida em que tal verba relaciona-se diretamente com a atividade exercida no Município. A lei nunca determinou, porém, que não pode ser paga.

Conforme já mencionado acima, o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre encerra certa atecnia ao lançar o conceito de *remuneração*, vez que, contrariando algumas diretrizes doutrinárias e não guardando simetria com o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (Lei n. 10.098, de 03 fevereiro de 1994) ou com o Estatuto dos Servidores Públicos da União (Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990), o legislador municipal define como sendo *retribuição pecuniária* (artigo 114) aquilo que, em realidade, é o conceito mesmo de *remuneração* (artigo 113).

Paralelamente à discussão sobre as parcelas estipendiárias que se encontram insertas no conceito de *remuneração* e/ou *retribuição pecuniária*, é forçoso constatar que a intenção da norma é a de separar as parcelas ressarcitórias (v.g. verba de representação, diárias, jetons) dos demais ganhos, intenção esta que guarda total vinculação com a excepcionalização feita às gratificações *propter laborem*.

Ademais, ainda que tenha sido alterada a redação original do artigo 4º do Decreto n. 15.559/2007 - presentemente, o normativo remete o reembolso a um acordo entre as partes - esse mesmo Decreto Municipal que regula as cedências, em seu artigo 6º, determina:

"Art. 6º Aplica-se o sistema de reembolso de que trata o presente Decreto ao pagamento de remuneração de servidores no exercício de funções na Administração Direta e Indireta do Município, decorrente de



Folha n.º: 230

Rubrica: 4

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

Protocolos de Intenções firmados entre estas e as sociedades de economia mista municipais, nos termos da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.'

'Parágrafo Único. Os servidores que exercem atividades na forma deste artigo e que façam jus, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Município, a gratificações "propter laborem", por serviço noturno e por serviço extraordinário, terão respectivo pagamento efetuado pelo órgão cessionário.' Sublinhas nossas.

De tais normativos, extrai-se outra conclusão importante: a verba de representação, face seu caráter *propter laborem*, é devida quando haja o efetivo desempenho da atividade a que lhe dá causa e, na forma da redação atual do Decreto n. 15.559/07, fica à cargo do órgão cessionário.

LEGISLAÇÃO COMPARADA

Considerando que no Parecer desta Casa que deu origem à presente discussão - Parecer n. 990/98 - suscitou-se orientação da Procuradoria-Geral do Estado, é mister trazer à colação, para fins de cotejo, a legislação estadual.

Na Administração Pública Estadual, tem-se como legislação de regência a Lei Estadual n. 10.395, de 01 de junho de 1995 e a Lei Estadual n. 10.717, de 16 de janeiro de 1996, que cuidam das questões referentes à política salarial no Estado do Rio Grande do Sul.

O artigo 31 da Lei Estadual n. 10.395/95 assim determina:

"Art. 31. Aos servidores de quaisquer esferas da federação, cedidos à Administração Direta e Autárquica do Estado do Rio Grande do Sul, poderá ser atribuído [sic] gratificação de confiança em valor igual a de

Folha nº: 255Rubrica: dy

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

*Função Gratificada, bem como, quando couber, ao do comissionamento previsto no parágrafo 6º do art. 49 da Lei n. 4.937, de 22 de fevereiro de 1965 e, se cabíveis, as respectivas gratificações de representação."
Sublinhas nossas.*

Assim, há plena possibilidade de concessão da verba em testilha aos servidores cedidos ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul, independentemente da origem do ônus gerado pelo ato de cedência.

EXERCÍCIO DE FATO E DE DIREITO DA REPRESENTAÇÃO

Como derradeira consideração fática, cumpre observar que o Sr. Prefeito, em 04 de agosto de 2008, outorgou procuração ao servidor [REDACTED] conferindo-lhe amplos poderes para representar, tanto judicial como extrajudicialmente, este Poder Público.

Assim, tendo sido perfectibilizado, há quase um ano, o ato ensejador do pagamento do proveito financeiro e estando o servidor exercitando desde aquela data, de fato e de direito, os poderes que lhe foram outorgados pelo Sr. Prefeito, entendemos que há de ser-lhe deferida o pagamento da verba guerreada, sob pena de malferimento dos postulados decorrentes da Isonomia.

Além disso, o não-pagamento dos valores previstos na Lei n. 6.172/88 a servidor que exerce efetivamente as atribuições nela previstas, atrita-se, a nosso juízo, com os ditames de *proteção da confiança* que, segundo Rafael Maffini "*deve ser considerada com um princípio deduzido, em termos imediatos, do princípio da segurança jurídica e, em termos mediatos, do princípio do Estado de Direito, com precípua finalidade voltada à obtenção de um estado de coisas que enseje estabilidade, previsibilidade, calculabilidade dos atos, procedimentos ou simples comportamentos estatais e que traz consigo deveres comportamentais mediatos que impõe a*



Folha n.º: 232

Rubrica: 8

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

preservação de atos estatais e de seus efeitos. A proteção da confiança tem, assim, a dimensão normativa precípua de um princípio jurídico, na medida em que possui por dever imediato a promoção de um estado ideal de coisas, embora tal conformação não lhe retire o dever mediato de adoção da conduta necessária para fins almejados".⁶

⁶ - MAFFINI, Rafael. *Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre : Verbo Juridico, 2006, p.55 e 56.



Folha n.º: 253

Rubrica: 48

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSESSORIA ESPECIAL DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS E INSTITUCIONAIS

CONCLUSÕES

Ante as considerações acima lançadas, pode-se extrair as seguintes conclusões acerca da verba de representação:

(i) não possui natureza exatamente contraprestacional em função de seu caráter eminentemente reparatório; e

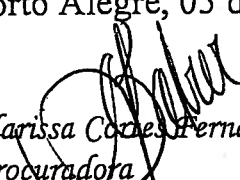
(ii) integra o epíteto das remunerações *propter laborem*, sendo devida quando haja o efetivo desempenho da atividade a que lhe dá causa.

Em assim sendo, aliando tais conclusões com a constatação de que o servidor exerce de fato e de direito a representação que lhe foi outorgada por este Poder Público, opinamos no sentido de serem-lhe pagos os valores decorrentes do *munus* atribuído.

Este é o entendimento que submetemos à consideração de Vossa Senhoria.

Por fim, como a matéria de fundo da presente manifestação, em certa medida, discute tema já apreciado pelo Conselho Superior desta Procuradoria, submetemos também à consideração de Vossa Senhoria a possibilidade de convocação daquele Conselho para deliberar sobre a questão.

Porto Alegre, 05 de maio de 2009.


Clarissa Coche Fernandes Bohrer

Procuradora

Matricula n. 35.933.9



PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Processo n.: 001.046727.08.6.

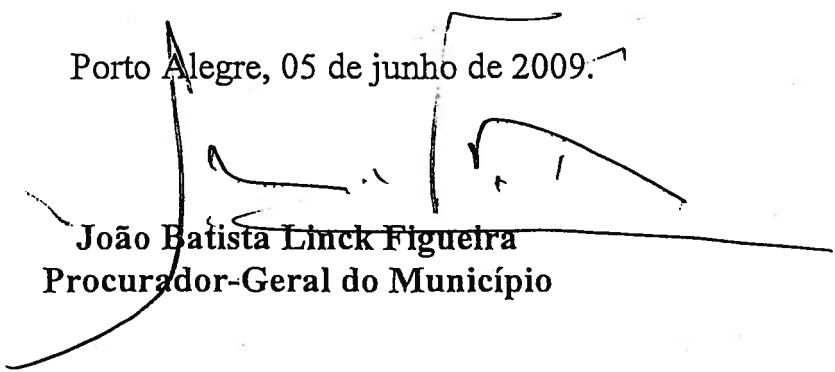
À Secretaria Municipal de Administração.
Sra. Secretária.

ACOLHO, por seus próprios fundamentos, as considerações da Assessoria de Assuntos Legislativos e Institucionais desta Procuradoria-Geral do Município.

Entendo que a matéria vertida nas folhas 197 e seguintes deste processo não contraria direta ou indiretamente os pareceres anteriores desta Casa que cuidam da matéria, enfrentando hipótese absolutamente dessemelhante daquelas tratadas nos pareceres.

Assim, remeto-lhe o presente expediente para as providências tendentes ao pagamento da verba prevista na Lei Municipal n. 6.172/88 ao servidor [REDACTED]

Porto Alegre, 05 de junho de 2009.


João Batista Linck Figueira
Procurador-Geral do Município