

Porto Alegre, 18 de outubro de 2023.

**Informação nº 2.443/2023**

Interessado: Município de Guaíba/CM – Poder Legislativo.  
Consulente: Fernando Henrique Escobar Bins, Procurador-Geral.  
Destinatário: Presidente do Poder Legislativo.  
Consultores: Augusto Schreiner Haab e Júlio César Fucilini Pause.  
Ementa: Projeto de Lei. Alteração da Normativa Municipal que trata sobre a “escola de gestão pública”. Hora aula. Contraprestação financeira com nítido caráter remuneratório. Submissão ao abate teto. Leitura conjunta do inciso XI e do § 11 do art. 37 da Constituição Federal – CF. Considerações.

Por meio de consulta registrada sob o nº 59.670/2023, é solicitada a análise do Projeto de Lei nº 65/2023, especificamente “quanto à clareza do texto e dos valores previstos para a hora/aula e ainda acerca da possibilidade de ser considerada verba indenizatória” e da “necessidade de aplicação do abate-teto constitucional”.

Passamos a considerar.

1. No tocante à **iniciativa**, inexistente qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade, considerando a iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Afinal, trata-se de matéria de eminente interesse público local<sup>1</sup>, voltada para o aprimoramento dos servidores públicos municipais, oriunda do próprio texto constitucional. Senão vejamos:

---

<sup>1</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;”



Art. 39 [...]

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

2. No que tange à **técnica legislativa**, entendemos que o Projeto, em sua maior parte, está de acordo com o que estabelece a Lei Complementar nº 95/1998, que trata sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Sugerimos, por oportuno, a adequação da redação do art. 7º, a fim de que se adote texto similar ao abaixo proposto:

“Art. 7º A Escola Municipal de Gestão Pública, no cumprimento de sua missão, trabalhará com educadores externos ou internos, estabelecendo valor para hora atividade dos educadores internos designados, nos termos do art. 12 desta Lei.”

Ademais, o Projeto de Lei faz remissão a alterações da “Lei Municipal nº 4.250/2023”, contudo, s.m.j., a referida normativa é datada de **11 de outubro de 2022**. Assim, a fim de adotar a melhor técnica redacional e dirimir os riscos de futuros questionamentos, recomendamos tal adequação.

3. No que diz com o **mérito**, passamos a analisar, exclusivamente, os aspectos referidos no art. 3º do Projeto de Lei, haja vista que, aqui, se inserem os questionamentos restritos na consulta atinentes à hora aula.

Objetivamente, não vislumbramos segurança jurídica para enquadrar a hora aula, prevista no § 6º, como de natureza indenizatória. Isso porque as parcelas calculadas nos termos dos incisos do dispositivo nada mais representam do que a **contraprestação financeira pelo trabalho desempenhado pelos educadores**, ou seja, não se está diante de parcela cuja intenção é de ressarcimento



por algum dispêndio, como, por exemplo, poderia se cogitar aquelas previstas no parágrafo subsequente do Projeto de Lei nº 65/2023.

Com efeito, em nosso sentir, o valor auferido em razão das horas aulas possui caráter remuneratório, o qual, entendemos, não será alterado pelo fato de existir previsão, na lei, de “natureza indenizatória”. Assim, nossa sugestão se inclina pela adequação do texto. Ainda que não tenhamos encontrado nenhum caso similar na jurisprudência, ilustramos a natureza da parcela, com ementas de decisões do Tribunal de Justiça Gaúcho:

RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAL MILITAR. **HORAS-AULA**, HORAS EXTRAS E FUNÇÃO GRATIFICADA. INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA. POSSIBILIDADE. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1) Trata-se de ação de repetição de indébito através da qual o autor pretende o reconhecimento da isenção do imposto de renda sobre a função gratificada, horas extras e horas aula, por entender que possuem natureza indenizatória. Além disso, requer a restituição dos valores indevidamente recolhidos. [...] 3) O entendimento é o mesmo no tocante às horas extras e **horas aula, estando correta a incidência do imposto de renda, por se tratam de verbas que remuneram o trabalho prestado.** 4) Precedente jurisprudencial. 5) Sentença de improcedência mantida. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. UNÂNIME. (TJ-RS - Recurso Cível: 71006197826 RS, Relator: Thais Coutinho de Oliveira, Data de Julgamento: 30/03/2017, Turma Recursal da Fazenda Pública, Data de Publicação: 13/04/2017) (grifamos)

RECURSO INOMINADO. PREVIDÊNCIA PÚBLICA. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. SERVIDOR PÚBLICO. POLICIAL MILITAR. DESCONTO PREVIDENCIÁRIO. HORAS EXTRAS, **HORA AULA** E SUBSTITUIÇÃO DE POSTO. DESCABIMENTO. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS E JURÍDICOS FUNDAMENTOS. 1. O Sistema previdenciário vigente, a partir da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº. 20/98, funda-se em base contributiva e atuarial, que se traduz na equivalência entre o ganho da atividade e os proventos da inatividade. 2. Indevida a contribuição previdenciária sobre horas extras, **hora aula** e substituição de posto, pois, apesar da sua **natureza remuneratória**, essa não se constitui em parcela incorporável ao salário do servidor. 3. [...]. (TJ-RS - Recurso Cível: 71005273354 RS, Relator: Volnei dos Santos Coelho, Data de Julgamento:



26/05/2015, Turma Recursal da Fazenda Pública, Data de Publicação: 08/06/2015) (grifamos)

A par destas ponderações, cabe registrar que, a partir da Emenda Constitucional – EC nº 47/2005, foi excluído do teto remuneratório, cuja previsão se encontra no inciso XI do mesmo art. 37 da CF<sup>2</sup>, as parcelas de cunho indenizatório. Transcrevemos o § 11º ao art. 37 da CF:

Art. 37 [...]

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, **as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

Logo, **todas as vantagens de natureza remuneratória percebidas pelos servidores deverão ser incluídas para fins de análise do teto remuneratório**. Neste quadro, já se manifestaram as Cortes Superiores do país:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. **ABATE TETO. VANTAGENS PESSOAIS ADQUIRIDAS ANTES DA EC Nº 41/2003. POSSIBILIDADE DE INCLUSÃO PARA EFEITO DE OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO**. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 606.358-RG, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, decidiu: “**Computam-se para efeito de observância**

<sup>2</sup> Art. 37 [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)



**do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003** a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015. 2. Agravo interno a que se nega provimento. (AI 408714 AgR-segundo, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 05/10/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 08-11-2018 PUBLIC 09-11-2018) (grifamos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. ART. 1.040, II, CPC. REPERCUSSÃO GERAL. RE n. 606.358/RG/SP. TEMA N. 257. CONTRARIEDADE. SERVIDOR PÚBLICO. TETO REMUNERATÓRIO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI E XV, DA CF/1988. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. VALORES RECEBIDOS EM EXCESSO E DE BOA-FÉ ATÉ 18/11/2015. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n. 606.358/SP, estabeleceu que, a partir do início da vigência da Emenda Constitucional n. 41/2003, **as vantagens pessoais, de qualquer espécie, devem ser incluídas no redutor do teto remuneratório, previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal**, modulando, até mesmo, os efeitos do decisum para desobrigar a devolução de valores recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18/11/2015 (data do julgamento do referido RE). 2. No caso concreto, o acórdão recorrido não se coaduna com a tese apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no RE n. 606.358/SP, pois ficou estabelecido que os valores da vantagem pessoal seriam excluídos do cômputo do teto remuneratório, o que contraria o tema 257 da repercussão geral. [...]. (AR 4.440/PI, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2017, DJe 19/12/2017) (grifamos)

SERVIDOR – TETO REMUNERATÓRIO – VANTAGENS PESSOAIS – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003 – INCIDÊNCIA. **As vantagens pessoais recebidas por servidores públicos, ainda que anteriores à Emenda Constitucional nº 41/2003, estão incluídas no limite do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.** Precedente: recurso extraordinário nº 606.358/SP, relatado no Pleno pela ministra Rosa Weber, sob o ângulo da repercussão geral, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de abril de 2016. Ressalva da óptica pessoal. (AI 640920 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 18/10/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-263 DIVULG 09-12-2016 PUBLIC 12-12-2016). (grifamos)



Por oportuno, transcrevemos a ementa do mencionado  
Recurso Extraordinário nº 606358/SP:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI e XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. 1. **Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da Republica também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.** 2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da Republica. 3. **Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da Republica a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais.** 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE: 606358 SP, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 18/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/04/2016) (grifamos)

Neste contexto, a título meramente exemplificativo, trazemos à baila, em parte, a Resolução TCE/PR nº 54/2016, que trata sobre as ações de educação no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e regulamenta o pagamento da hora aula. Vejamos:

Art. 18. Para efeito do cálculo do valor da gratificação por hora-aula, devem ser considerados a legislação vigente e o grau de escolaridade do servidor constante em seus assentamentos funcionais no dia da aula ou palestra ministrada.

[...]

Art. 20. A gratificação por hora-aula:

[...]

III – é somada à remuneração **para efeitos de aplicação do teto remuneratório** e da apuração do imposto de renda. (grifamos)



Ante o exposto, embora não desconhecamos a existência de posicionamentos distintos<sup>3</sup>, afigura-nos mais segura e adequada a interpretação segundo a qual a hora aula, prevista no referido § 6º e calculada na forma de seus incisos, possui natureza remuneratória, sujeitando-se, portanto, ao teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da CF.

Ainda no que se refere ao tópico em tela, entendemos que seria oportuno ao Município esclarecer se a forma de cálculo referida se destina aos educadores internos e externos ou apenas àqueles. Diz-se isso pois não encontramos, de forma clara e categórica, menção sobre a contraprestação financeira dos educadores externos, o que, ao menos em tese, pode resultar dificuldades em futuras aplicações da Norma.

4. Por fim, sem adentrar na análise do conteúdo propriamente dito, verifica-se que o Projeto de Lei foi acompanhado de justificativa e de estudo prévio de impacto financeiro-orçamentário.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente  
**Augusto Schreiner Haab**  
OAB/RS nº 123.390

Documento assinado eletronicamente  
**Júlio César Fucilini Pause**  
OAB/RS nº 47.013

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço <a href="http://www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php">www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php</a> ou via QR Code e digite o número verificador: 514967154520108509	
---	--	---

<sup>3</sup> Nesse sentido, transcrevemos, em parte, a Resolução TRE/RJ nº 946/2016:  
Art. 5º. Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:  
[...]  
III) de caráter eventual ou temporário:  
[...]  
gratificação de magistério por hora-aula proferida no âmbito do Poder Público;

