



LILIANA MASCARENHAS COUTINHO

**A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS: A COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO**

Brasília - DF  
Julho/2014

LILIANA MASCARENHAS COUTINHO

A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS: A COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do grau de Especialista em Direito  
Administrativo no âmbito da pós-graduação de  
Direito Administrativo da Escola de Direito de  
Brasília – EDB/IDP.

Brasília - DF  
Julho/2014

LILIANA MASCARENHAS COUTINHO

A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS  
FEDERAIS: A COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO  
BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito à  
obtenção do grau de Especialista em Direito  
Administrativo no âmbito da pós-graduação de  
Direito Administrativo da Escola de Direito de  
Brasília – EDB/IDP.

Brasília, 22 de julho de 2014.

Banca Examinadora:

---

---

---

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a meus pais que me apoiam em todas as minhas decisões e me dão força para seguir em frente e a cada dia conquistar novos objetivos.

A meus irmãos, Larissa e Luiz Felipe, que sempre me propiciam bons momentos e distração quando necessário.

À minha família, por tudo que sempre fez por mim e por estar ao meu lado.

Ao Lucas, pela paciência, pelo incentivo, pela ajuda e pela alegria que me transmite em todos os nossos momentos juntos.

À Torreão Braz Advogados, que me fez crescer e que acreditou sempre em meu potencial.

A meus amigos, com quem todos os momentos são especiais e inesquecíveis.

A todos que colaboraram de alguma forma para a elaboração deste trabalho e contribuíram para seu resultado, em especial aos servidores da biblioteca da Procuradoria Geral da República, por todo o empenho na busca dos livros e textos que precisei.

## RESUMO

A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, introduziu uma nova possibilidade remuneratória para os servidores públicos organizados em carreira: o subsídio, que é pago em parcela única, sem o acréscimo de nenhuma espécie remuneratória. Com base na autorização constitucional, o novo regime remuneratório foi instituído para diversas carreiras do serviço público federal. Ocorre que essa sistemática gera, em alguns casos, redução dos estipêndios percebidos pelos servidores, o que é vedado pelo art. 37, XV, do texto constitucional. Para garantir a manutenção do valor da remuneração, as leis que instituíram o subsídio determinaram o pagamento de uma parcela complementar em conjunto com o subsídio. Esse pagamento conjunto implica questionamentos quanto à natureza da parcela complementar para que não haja desrespeito à previsão constitucional de que o subsídio não pode ser cumulado com nenhuma vantagem remuneratória. Há, ainda, nas leis instituidoras do subsídio e de sua parcela complementar, previsão de que essa parcela será absorvida gradativamente a cada incremento remuneratório do servidor, até que deixe por completo de ser paga. Este ponto é outro que gera questionamentos quanto à sua legitimidade se consideradas outras normas brasileiras. Assim, é a compatibilidade da parcela complementar do subsídio e de sua gradativa absorção com o ordenamento jurídico pátrio que são estudadas neste trabalho.

Palavras-chave: Servidor público federal. Remuneração. Subsídio. Parcela complementar. Absorção da parcela complementar.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS .....</b>	<b>3</b>
1.1. Evolução no ordenamento jurídico brasileiro .....	3
1.2. A Constituição de 1988 .....	15
1.2.1. A redação original .....	15
1.2.2. As Emendas Constitucionais e a redação atual .....	17
1.3. A Lei nº 8.112/90.....	24
<b>2. O SUBSÍDIO .....</b>	<b>30</b>
2.1. Instituição, natureza e aspectos principais.....	30
2.2. O subsídio como regime remuneratório para os servidores organizados em Carreira .....	34
<b>3. A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO.....</b>	<b>43</b>
3.1. Instituição e natureza.....	43
3.2. A absorção da parcela complementar do subsídio .....	51
3.2.1. A sistemática de absorção .....	51
3.2.2. A compatibilidade da parcela complementar do subsídio e de sua gradativa absorção com o ordenamento jurídico brasileiro .....	53
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>

# **A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: A COMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

## **INTRODUÇÃO**

Os servidores públicos federais tem seu regime jurídico regulado, sobretudo, pela Lei nº 8.112/90. No entanto, também a Constituição da República de 1988 traz disposições relativas a esses agentes, especialmente nos artigos 39 e 40, apesar de outras previsões esparsas ao longo do texto.

É no texto constitucional que estão previstas regras gerais no que se refere à remuneração dos servidores públicos e à possibilidade de que esta seja fixada sob a forma de subsídio, nos termos do art. 39, § 4º. O subsídio, segundo a Constituição, é uma forma remuneratória que deve ser paga em parcela única, sem acréscimo de quaisquer gratificações, adicionais, abonos ou outras parcelas de caráter remuneratório.

Embora haja a previsão de que o subsídio é pago em parcela única, as leis que instituíram esse modelo remuneratório para algumas carreiras do serviço público federal permitem o pagamento de uma “parcela complementar”, em conjunto ao subsídio. O objetivo desta parcela seria evitar eventuais reduções remuneratórias, vedadas pelo art. 37, XV, da Constituição.

Há questionamentos, porém, sobre qual a natureza dessa parcela complementar para que seu pagamento em conjunto com o subsídio possa ser compatibilizado com as disposições constitucionais. Além disso, é comum uma previsão, nas leis que instituem a parcela, de que ela será gradativamente absorvida, até que seja completamente eliminada da remuneração do servidor. São esses os aspectos que se pretende estudar nesta monografia.

Destaca-se que o tema é restrito a uma análise da situação para os servidores públicos federais, em razão de a normatização relativa a esses servidores ser mais ampla e elaborada, servindo de base, inclusive, para a elaboração de regras para servidores públicos estaduais,

municipais ou do Distrito Federal. A pretensão de ampliar a análise para situações de servidores de outras esferas, apesar de interessante, poderia dificultar um estudo efetivo do tema, em razão da necessidade de averiguação de peculiaridades das normas para os servidores de cada um dos âmbitos da Federação.

Assim, no primeiro capítulo serão apresentadas: a) a evolução histórica dos servidores públicos e de sua remuneração no Brasil; b) as normas da Constituição de 1988 e das Emendas Constitucionais em relação à remuneração dos servidores públicos; e c) a regulamentação específica da retribuição devida aos servidores públicos federais pelo exercício de sua função, conforme a Lei nº 8.112/90.

No segundo capítulo, será estudado especificamente o instituto do subsídio e suas características tanto na remuneração de agentes políticos como de servidores públicos organizados em carreira, nos termos do art. 39, §§ 4º e 8º do atual texto constitucional.

O terceiro e último capítulo será dedicado à análise específica da “parcela complementar do subsídio”. A instituição e natureza dessa verba serão apresentadas para, em seguida, verificar-se a compatibilidade dessa parcela com as disposições constitucionais acerca do subsídio, especialmente no que tange às previsões infraconstitucionais de que será gradativamente absorvida.

Cumprе ressaltar que a busca pela concretização e efetivação dos direitos dos servidores públicos, que são hoje bastante numerosos no Brasil, tem sido uma temática constante no dia a dia do Poder Judiciário, que se depara, frequentemente, com demandas desses servidores, muitas de natureza remuneratória. Com isso, a influência das questões remuneratórias de servidores públicos, como é o caso da relativa à parcela complementar do subsídio, tem reflexos diretos nas políticas da Administração e no cálculo e elaboração do orçamento público, o que faz com que este estudo adquira caráter relevante para a atualidade.

Dessa forma, para demonstrar como o Poder Judiciário tem atuado nas questões relativas ao subsídio e à parcela complementar, serão citados alguns julgados sobre o tema, principalmente no terceiro capítulo.

## 1. A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS

### 1.1. Evolução no ordenamento jurídico brasileiro

A estrutura remuneratória dos servidores públicos federais foi bastante variável ao longo dos anos. Essa variação decorre das inúmeras leis que já regularam a matéria e da própria estruturação da ideia de servidor público no Brasil. Assim, para a análise da evolução da remuneração dos servidores públicos impende, inicialmente, analisar o próprio histórico desses agentes.

A ideia de funcionário público está presente no Brasil desde o Império, mas com características diferenciadas do que hoje se apresenta. A Constituição de 1824 previa em seu artigo 179, inciso XIV<sup>1</sup>, que todo cidadão poderia ser admitido para o exercício de cargo público<sup>2</sup> e, no inciso XXIX<sup>3</sup>, estabelecia a responsabilidade dos empregados públicos por omissões ou abusos praticados no exercício da função. No art. 15, inciso XVI, havia a previsão de que a Assembleia Geral iria “criar, ou supprimir Empregos publicos, e estabelecer-lhes ordenados”.

Esses são os únicos dispositivos que se referem ao exercício de cargos públicos no período. Percebe-se, portanto, que as previsões constitucionais sobre o tema eram bastante

---

<sup>1</sup> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XIV. Todo o cidadão pode ser admittido aos Cargos Publicos Civis, Politicos, ou Militares, sem outra differença, que não seja dos seus talentos, e virtudes.

<sup>2</sup> Neste ponto, importa frisar que o conceito de cidadão no período imperial brasileiro diverge do conceito atual de cidadão. Na época, eram considerados cidadãos tão somente os homens livres, visto que a escravidão ainda persistia no Brasil e os escravos eram considerados posse, e não propriamente seres humanos. A ideia de cidadania estava no texto constitucional para possibilitar o voto. Importa ressaltar, porém, que, segundo MELLO, na prática, a própria cidadania não existiu neste período no Brasil, pois, em razão do Poder Moderador, a “própria estrutura de governo afastou o povo dos acontecimentos políticos e definiu total ausência de consciência de governo. (...) A estrutura conservadora nunca contribuiu para o bem-estar social nem para realização e efetivação dos direitos inerentes à cidadania”. (MELLO, Érico Marques de. *O Brasil sem brasileiros: a participação política do “cidadão” brasileiro no Império e na Primeira República*. In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 3, nº 3, pp. 1993-2025. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014, p. 2014. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2014\\_03\\_01993\\_02025.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2014_03_01993_02025.pdf)>. Acesso em 24 de junho de 2014). Ou seja, até mesmo para a própria prática do voto, que seria o corolário da cidadania no período, não havia um cidadão efetivo, visto a influência dos privilégios e do exercício do poder na época, que era do Imperador e dos grandes proprietários.

<sup>3</sup> Art. 179 (...)

XXIX. Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos.

reduzidas e não disciplinavam o provimento dos cargos ou outros aspectos a eles relacionados.

Durante o Império, os funcionários públicos eram agentes da Coroa e, na prática, eram nomeados por questões políticas e vínculos com o Imperador e seus agentes mais próximos. Havia, assim, bastante nepotismo no preenchimento das funções públicas e o interesse público era confundido com o interesse do monarca, do mesmo modo que funcionava no período anterior à independência, visto que não houve ruptura de estruturas no Brasil<sup>4</sup>.

Dessa forma, ausente uma sistemática legal efetiva em relação aos servidores públicos, seu regime ficava a cargo da vontade das autoridades políticas. Se necessária a criação e o provimento de um cargo, era expedido um decreto, uma decisão ou mesmo uma carta imperial e o servidor era admitido<sup>5</sup>, apesar da previsão de que a Assembleia Geral seria a responsável por essa função.

Em 1891, a primeira Constituição da República trouxe algumas previsões a respeito dos ocupantes de cargo público e sobre os cargos públicos em si. No art. 82 desta Carta foi repetida a previsão da Constituição de 1824 quanto à responsabilidade dos funcionários públicos em relação ao exercício da função<sup>6</sup>. O art. 73, por sua vez, estabeleceu a possibilidade de ocupação dos cargos por qualquer brasileiro, observadas as condições específicas previstas em lei e vedada a acumulação remunerada<sup>7</sup>.

A Constituição de 1891 foi além dessas previsões similares à da Constituição Imperial e trouxe, ainda, no art. 48, item 5º, a previsão de que seria competência do Presidente da República “prover os cargos civis e militares de caráter federal, salvas as restrições expressas na Constituição”.

---

<sup>4</sup> CORREA, Heitor Delgado. *200 anos de Administração Pública e Controle no Brasil: retrospecto e perspectiva*. In: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, ano XXVI, nº 40, pp. 36-46. Rio de Janeiro: TCMRJ, janeiro de 2009, p. 37.

<sup>5</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas*. In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, nº 50, pp. 143-169. Belo Horizonte: UFMG, jan.-jul. 2007, p. 144.

<sup>6</sup> Art. 82 - Os funcionários públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões em que incorrerem no exercício de seus cargos, assim como pela indulgência ou negligência em não responsabilizarem efetivamente os seus subalternos.

Parágrafo único - O funcionário público obrigar-se-á por compromisso formal, no ato da posse, ao desempenho dos seus deveres legais.

<sup>7</sup> Art. 73 - Os cargos públicos civis ou militares são acessíveis a todos os brasileiros, observadas as condições de capacidade especial que a lei estatuir, sendo, porém, vedadas as acumulações remuneradas.

Com a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, foi incluído o item 24 no art. 32 da Constituição que passou a estabelecer como competência do Congresso Nacional “criar e suprimir empregos públicos federais, inclusive os das Secretarias das Câmaras e dos Tribunais, fixar-lhes as atribuições, e estipular-lhes os vencimentos”. Tem-se, neste artigo, uma previsão constitucional acerca da remuneração de agentes públicos bastante ampla e deixada a critério do órgão máximo do Poder Legislativo, similar ao que a Constituição de 1824 havia previsto.

O que se extrai da primeira Constituição republicana é que, apesar de buscar trazer mais informações acerca dos funcionários públicos, ainda assim não houve uma sistematização propriamente dita do regime a que se submeteriam esses funcionários.

Na verdade, segundo explica ARAÚJO<sup>8</sup>, tanto no período do Império como nas primeiras quatro décadas da República, os servidores se dividiam basicamente em dois grupos: os empregados públicos ou funcionários públicos, que eram os ocupantes de cargos públicos, tradicionalmente organizados em carreiras e quadros e cuja função era estável e permanente; e os extranumerários, que eram agentes públicos admitidos a título precário, que ocupavam funções eventuais ou extraordinárias, e não cargos<sup>9</sup>.

As bases da sistematização do regime dos funcionários públicos no âmbito federal surgiram no Decreto Legislativo nº 5.426, de 7 de janeiro de 1928. Este decreto, no art. 8º, parágrafo único, determinou que seriam considerados funcionários públicos federais “além dos já nomeados em virtude de leis e regulamentos anteriores, todos aqueles que exercerem funções permanentes de cargos federais criados por lei e forem nomeados nos termos dos regulamentos expedidos de acordo com o disposto neste artigo”.

Na Constituição de 1934, foi, pela primeira vez, dedicado um título específico para os funcionários públicos (Título VII, arts. 168 a 173). Além dessas disposições específicas, que trouxeram normas a respeito da estabilidade e de direitos dos servidores, como as férias ou a

---

<sup>8</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Op.cit.*, p. 146.

<sup>9</sup> Os servidores extranumerários, que estiveram presentes no ordenamento jurídico brasileiro até a Constituição de 1967, guardam certa semelhança com o que hoje se conhece como cargo em comissão, apesar de não representar o mesmo instituto (XAVIER, Samara. *Cargo em comissão: uma abordagem histórica e contemporânea do provimento de confiança na Administração Pública*. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte, ano 8, nº 90, agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=54485>>. Acesso em 04 de junho de 2014).

licença-maternidade, nesta Carta constava, no art. 39, item 6, como competência do Congresso Nacional “criar e extinguir empregos públicos federais, fixar-lhes e alterar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial”. Esse artigo reiterou a previsão da Constituição anterior de que seria o Legislativo o responsável pela criação e extinção de cargos e pela fixação da remuneração.

É de se ressaltar, porém, que no art. 41, § 2º, é trazida uma nova previsão e que se assemelha ao que se encontra na atual Constituição: a iniciativa exclusiva do Presidente da República para projetos de lei que aumentem a remuneração dos funcionários públicos<sup>10</sup>. Também interessante era a distinção trazida pelos art. 33, § 3º<sup>11</sup>, art. 40, k<sup>12</sup>, e art. 54<sup>13</sup> desta Constituição, em relação ao sistema remuneratório dos parlamentares e do Presidente da República e o sistema remuneratório dos funcionários públicos<sup>14</sup>. Para os primeiros, foi instituído o subsídio com a ajuda de custo, enquanto, para os funcionários públicos, foi mantido o regime de vencimentos.

Norma relevante a ser destacada do texto constitucional de 1934 é o art. 170, que previa:

Art. 170 - O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

1º) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos, seja qual for a forma do pagamento;

2º) a primeira investidura nos postos de carreira das repartições administrativas, e nos demais que a lei determinar, efetuar-se-á depois de exame de sanidade e concurso de provas ou títulos;

<sup>10</sup> Art. 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões. (...)

§ 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas.

<sup>11</sup> Art. 33. (...)

§ 3º - Durante as sessões da Câmara, o Deputado, funcionário civil ou militar, contará, por duas Legislaturas, no máximo, tempo para promoção, aposentadoria ou reforma, e só receberá dos cofres públicos ajuda de custo e subsídio, sem outro qualquer provento do posto ou cargo que ocupe podendo, na vigência do mandato, ser promovido, unicamente por antigüidade, salvo os casos do art. 32, § 2º.

<sup>12</sup> Art. 40 - É da competência exclusiva do Poder Legislativo: (...)

k) fixar a ajuda de custo e o subsídio dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o subsídio do Presidente da República.

<sup>13</sup> Art. 54 - O Presidente da República terá o subsídio fixado pela Câmara dos Deputados, no último ano da Legislatura anterior à sua eleição.

<sup>14</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Remuneração dos agentes públicos*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 65.

- 3º) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade;
- 4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;
- 5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;
- 6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que os inabilite para o exercício do cargo;
- 7º) os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade;
- 8º) todo funcionário público terá direito a recurso contra decisão disciplinar, e, nos casos determinados, à revisão de processo em que se lhe imponha penalidade, salvo as exceções da lei militar;
- 9º) o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de Partido Político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados, será punido com a perda do cargo, quando provado o abuso, em processo judiciário;
- 10) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos; e a funcionária gestante, três meses de licença com vencimentos integrais.

O transcrito demonstra a preocupação com uma sistematização efetiva do regime dos servidores públicos, visto a determinação de que fosse editado um Estatuto dos Funcionários Públicos. Este estatuto, porém, não chegou a ser editado na vigência dessa Carta Política. Houve, entretanto, a edição da Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, que ao tratar do quadro de funcionários e seus vencimentos, previu no art. 19<sup>15</sup>:

Art. 19. Os serviços publicos civis serão executados pelos funcionarios cujos cargos constam das tabellas annexas a esta lei e por pessoal "extranumerario".

Paragrapho unico. O pessoal extranumerario, classificado em contractado, mensalista, diarista e tarefereiro, será admittido na fórmula da legislação que vigorar, de accordo a natureza e necessidade dos serviços a serem executados e pelo prazo que fôr indispensavel.

O dispositivo transcrito traz o reconhecimento legal de uma distinção entre os funcionários públicos e os extranumerários, aspecto importante para a edição do Estatuto dos Funcionários Públicos, conforme se verá a seguir.

---

<sup>15</sup> AFFONSO, Sebastião Baptista. *Servidor público (abrangência, categorias e evolução conceitual)*. In: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 37, pp. 17-26. Brasília: TCDF, jan.-dez. 2011, p. 20.

Com a Constituição de 1937, novamente foi dedicada uma parte específica aos funcionários públicos, apesar de contar com apenas 4 artigos (arts. 156 a 159). Vale conferir:

#### DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Art. 156 - O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

- a) o quadro dos funcionários públicos compreenderá todos os que exerçam cargos públicos criados em lei, seja qual for a forma de pagamento;
- b) a primeira investidura nos cargos de carreira far-se-á mediante concurso de provas ou de títulos;
- c) os funcionários públicos, depois de dois anos, quando nomeados em virtude de concurso de provas, e, em todos os casos, depois de dez anos de exercício, só poderão ser exonerados em virtude de sentença judiciária ou mediante processo administrativo, em que sejam ouvidos e possam defender-se;
- d) serão aposentados compulsoriamente com a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço;
- e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;
- f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício;
- g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade;
- h) os funcionários terão direito a férias anuais, sem descontos, e a gestante a três meses de licença com vencimentos integrais.

Art. 157 - Poderá ser posto em disponibilidade, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, desde que não caiba no caso a pena de exoneração, o funcionário civil que estiver no gozo das garantias de estabilidade, se, a juízo de uma comissão disciplinar nomeada pelo Ministro ou chefe de serviço, o seu afastamento do exercício for considerado de conveniência ou de interesse público.

Art. 158 - Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda nacional, estadual ou municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos.

Art. 159 - É vedada a acumulação de cargos públicos remunerados da União, dos Estados e dos Municípios.

O estabelecido nas normas transcritas representa uma evolução do já trazido na Constituição de 1934 em relação ao sistema de cargos e empregos públicos no Brasil, uma

vez que prevê a realização de concurso para o provimento da função pública<sup>16</sup>, além de trazer disposições quanto à aposentadoria dos servidores.

É interessante destacar que, no art. 156, a Constituição repetiu a determinação do art. 170 da Constituição de 1934 e estabeleceu o dever de o Poder Legislativo editar um Estatuto dos Funcionários Públicos. Esse estatuto surgiu, finalmente, com a expedição do Decreto-Lei nº 1.713, em 28 de outubro de 1939.

Anteriormente à edição do Decreto-Lei nº 1.713/39, foi editado o Decreto-Lei nº 240, de 4 de fevereiro de 1938, que tratou do pessoal extranumerário. O tratamento dispensado a esses servidores neste segundo Decreto-Lei demonstra que o objetivo da norma seria atuar como um estatuto para esse pessoal<sup>17</sup>, tendo sido seguido por inúmeros outros atos normativos que trouxeram direitos para esses servidores<sup>18</sup>.

Essa distinção entre as normas regentes acabou por deixar claro que o Decreto-Lei nº 1.713/39 dirigiu-se tão somente aos funcionários públicos, ou seja, aos ocupantes de cargos públicos, tendo, inclusive, definido os conceitos de funcionário público em seu art. 2º e de cargo público no art. 3º. Sobre a remuneração desses funcionários, estabeleceu o referido diploma legal, para o que ora importa<sup>19</sup>:

## CAPÍTULO II DO VENCIMENTO E DA REMUNERAÇÃO

<sup>16</sup> Nesse ponto, interessante ressaltar que, segundo entendimento de CORREA, o concurso público é o mecanismo gerador da profissionalização dos agentes públicos e instrumento fundamental para a consagração do mérito, considerando-se que havia no Brasil “um legado de valores patrimonialistas, em que o uso dos cargos públicos era mecanismo de sustentação da base política e de satisfação dos compromissos firmados”. (CORREA, Heitor Delgado. *Op. cit.*, p. 43).

<sup>17</sup> Vale conferir os arts. 1º e 2º deste Decreto-Lei, que transmitem já a ideia de que o ato normativo seria uma espécie de estatuto para os extranumerários:

“Art. 1º. Além dos funcionários públicos civis regularmente investidos em cargos públicos criados por lei, poderá haver, nos serviços públicos federais, pessoal extranumerário.

Art. 2º. O pessoal extranumerário será sempre admitido, ou reconduzido a título precário, com funções determinadas, e salário fixado, dentro dos limites das dotações orçamentárias próprias da verba pessoal, parte variável.”

<sup>18</sup> É o caso, por exemplo, dos Decretos-Leis nºs 1.909/39, 2.936/40, 3.768/41, 4.114/42, 4.450/42, 5.175/43, 6.631/44, 8.201/45 e 8.661/46 e das Leis nºs 488/48, 525-A/48 e 1.110-A/50, conforme explica AFFONSO (AFFONSO, Sebastião Baptista. *Op. cit.*, p. 20).

<sup>19</sup> O Decreto-Lei nº 1.713/39 dedica integralmente o Capítulo II (arts. 107 a 119) à remuneração dos servidores. Nos artigos, são estabelecidos casos em que a remuneração é reduzida, é tratado o controle de ponto, as licenças ou faltas ao trabalho e a influência dessas situações no pagamento do funcionário. Como os artigos são bastante longos e acabam por divergir um pouco do tema principal deste trabalho, que é a estrutura remuneratória dos servidores, optou-se por citar apenas os dispositivos que trazem os conceitos relativos a vencimento e à remuneração.

Art. 107. Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei.

Art. 108. Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão de vencimento e mais as quotas ou porcentagens que, por lei, lhe tenham sido atribuídos, ou, no caso de funcionários da carreira de diplomata, do vencimento do cargo acrescido da representação.

Nota-se no transcrito uma primeira definição de vencimento e remuneração. Inclusive, segundo MADEIRA, remuneração

sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parcela fixa (geralmente no valor de dois terços do padrão do cargo, emprego ou função) e outra parte variável (quotas ou porcentagens da sucumbência ou das multas arrecadadas ou de outras circunstâncias), paga em função da produtividade<sup>20</sup>.

Esse conceito permaneceu o mesmo no serviço público até a edição da Lei nº 8.112/90, quando a remuneração passou a ser compreendida como o somatório de todos os valores recebidos pelo servidor, sejam ou não pecuniários e independentemente de sua natureza<sup>21</sup>, consoante será apresentado em tópico posterior.

Em 1946, com o fim do Estado Novo e restabelecimento de uma república democrática, tem-se a promulgação de um novo texto constitucional. Neste constou também um título dedicado aos funcionários públicos.

Novamente, porém, não houve previsões específicas que nos permitam tratar da remuneração dos servidores na época, tão somente que a remuneração deveria ser fixada por lei específica (art. 65, IV<sup>22</sup>). O Decreto-Lei nº 1.713/39 continuou em vigor para regular a situação dos funcionários públicos até a edição da Lei nº 1.711/52, que dispôs sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou seja, precisamente os servidores públicos federais, cuja estrutura remuneratória é o foco deste estudo.

<sup>20</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 398.

<sup>21</sup> No caso dos celetistas, o termo consagrado pela Constituição para se referir à contraprestação pelo trabalho exercido é “salário”, como se pode verificar, exemplificativamente, no art. 7º, IV, VI, VII e X. (ALMEIDA, Pericles Ferreira de. *Remuneração por subsídio*. In: Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 12, n. 134, pp. 41-51, abril de 2012, p. 52).

<sup>22</sup> Art. 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: (...) IV - criar e extinguir cargos públicos e fixar-lhes os vencimentos, sempre por lei especial;

Vale frisar que, embora não tratasse da remuneração dos servidores, o texto constitucional determinou que, para os parlamentares, a remuneração se daria por subsídio, sendo este composto de uma parcela fixa e outra variável, correspondente ao comparecimento<sup>23</sup>.

Destaca-se, ainda, que, no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1946 foi estabelecido:

Art. 23 - Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extra numerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

Ou seja, a Constituição conferiu aos extranumerários equiparação em alguns aspectos com os funcionários públicos. Esse artigo é bastante relevante para algumas determinações da Lei nº 1.711/52, conforme se verá a seguir.

A Lei nº 1.711/52 foi promulgada para substituir o Decreto-lei nº 1.713/39 como Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União. Essa Lei definiu o funcionário no art. 2º como “a pessoa legalmente investida em cargo público” e cargo público, por sua vez, como “o criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres da União”.

A relevância do art. 23 do ADCT se apresentou no art. 252 e no art. 257 da Lei nº 1.711/52. Vale conferir:

Art. 252. O regime jurídico dêsse estatuto é extensivo:

I – aos extranumerários amparados pelo art. 23 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição;

II – Aos demais extranumerários, aos servidores das autarquias e aos serventuários da Justiça, no que couber.

(...)

Art. 257. As atuais funções dos extranumerários amparados pelo artigo 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passarão, como cargos, a integrar quadros especiais extintos, suprimindo-se as funções correspondentes.

<sup>23</sup> Art. 47 - Os Deputados e Senadores vencerão anualmente subsídio igual e terão igual ajuda de custo.

§ 1º - O subsídio será dividido em duas partes: uma fixa, que se pagará no decurso do ano, e outra variável, correspondente ao comparecimento.

§ 2º - A ajuda de custo e o subsídio serão fixados no fim de cada Legislatura.

§ 1º Para os fins dêste artigo, o Poder Executivo apresentará dentro de 120 dias a relação do pessoal amparado, respeitando a estrutura que anteriormente tinham nas séries funcionais, para respectiva aprovação por lei.

§ 2º Os demais extranumerários serão mantidos na situação atual, devendo, porém, o Executivo apresentar no prazo de doze meses nova codificação, regulando as relações entre extranumerários e o Estado.

Houve uma efetiva transformação das funções dos extranumerários abarcados pelo art. 23 do ADCT em cargos, o que, basicamente, os transformou em funcionários públicos. A codificação para os demais extranumerários, prevista no art. 257, § 2º, porém, nunca foi editada.

No que se refere à remuneração dos funcionários públicos, a Lei nº 1.711/52 dedicou o Capítulo V ao tema. Em relação, especificamente, à estrutura remuneratória dos funcionários, merecem destaque a Seção I e trecho da Seção II a seguir transcritos:

#### CAPÍTULO V

#### DO VENCIMENTO OU REMUNERAÇÃO E DAS VANTAGENS

#### SEÇÃO I

Disposições preliminares

Art. 118. Além do vencimento ou remuneração, poderão ser deferidas as seguintes vantagens:

I – ajuda de custo;

II – diárias;

III – auxílio para diferença de caixa;

IV – salário-família;

V – auxílio-doença;

VI – gratificações;

VII – cota-partes de multa e percentagens.

#### SEÇÃO II

Do Vencimento ou Remuneração

Art. 119. Vencimento é a retribuição pelo efetivo exercício do cargo correspondente ao padrão fixado em lei.

Art. 120. Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a dois terços do padrão do vencimento e mais as cotas ou percentagens atribuídas em lei.

A Lei nº 1.711/52 é mais completa que o Decreto-Lei nº 1.713/39 e trouxe, não só definições, como efetivamente previu de que forma deveria se dar a remuneração dos funcionários públicos, sendo sempre composta de uma parte fixa e uma variável. Essa primeira estruturação remuneratória, com a previsão de parcelas que podem ser pagas em

conjunto com os vencimentos, assemelha-se, em parte, ao que futuramente previu a Lei nº 8.112/90, apesar do conceito de remuneração contido nas Leis ser diferente.

No âmbito dessa análise histórica, importante destacar que, segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a respeito do emprego público no Brasil, apenas em 1950 o total de funcionários públicos (consideradas todas as esferas de governo) atingiu a marca de 1 (um) milhão de pessoas, sendo os números bastante modestos nas décadas anteriores<sup>24</sup>. Isso porque

A inexistência de políticas públicas de âmbito nacional até a década de 1940 fazia com que o contingente de funcionários públicos fosse mínimo no país, e, mesmo assim, bastante concentrado nas capitais dos estados mais ricos, a saber, São Paulo e Minas Gerais, e também no Distrito Federal (Rio de Janeiro). Foi somente a partir dos anos 1980 – e notadamente depois da Constituição Federal promulgada em 1988 – que o Estado Nacional passou a formular políticas públicas para diversas áreas.<sup>25</sup>

Também de acordo com o estudo do IPEA, o que se verifica é que, até o fim da década de 1940, as tarefas executadas pelo Estado eram restritas, o que não abria espaço para um número elevado de funcionários públicos<sup>26</sup>.

Com o golpe militar de 1964, instaurou-se a ditadura no Brasil e foi elaborada uma nova Constituição. A Constituição de 1967 trouxe, no título do Poder Executivo, uma seção dedicada aos funcionários públicos. Esta seção, porém, foi reescrita com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que editou um novo texto para a Constituição de 1967.

Esta Carta repetiu a necessidade de concurso público para o provimento dos cargos da Administração, conforme a Constituição de 1946, e ressalvou os casos de cargo em comissão, que seriam de livre nomeação e exoneração. Foi neste texto constitucional que se incluiu, pela primeira vez, uma determinação específica a respeito da remuneração dos servidores. Dispunha o art. 98:

---

<sup>24</sup> MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente*. In: Texto para Discussão. Brasília: IPEA, fevereiro de 2011, p. 60.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 61-62.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 61.

Art. 98. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

*Parágrafo único.* Respeitado o disposto neste artigo, é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

Além desta previsão, o art. 99 trouxe a proibição de acumulação de cargos remunerados, à exceção de alguns casos:

Art. 99. É vedada a acumulação remunerada de cargos e funções públicas, exceto:

I - a de juiz com um cargo de professor;

II - a de dois cargos de professor;

III - a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; ou

IV - a de dois cargos privativos de médico.

§ 1º Em qualquer dos casos, a acumulação somente será permitida quando houver correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 2º A proibição de acumulação estende-se a cargos, funções ou empregos em autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista.

§ 3º Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, poderá estabelecer, no interesse do serviço público, outras exceções à proibição de acumular, restritas a atividades de natureza técnica ou científica ou de magistério, exigidas, em qualquer caso, correlação de matérias e compatibilidade de horários.

§ 4º A proibição de acumular proventos não se aplica aos aposentados, quanto ao exercício de mandato eletivo, quanto ao de um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

Nesta Constituição, a disciplina acerca dos servidores públicos já foi, portanto, mais ampla, como é possível verificar, tratando de temas antes incluídos tão somente nos estatutos dedicados aos funcionários públicos. Nela também foi mantido o subsídio como sistema remuneratório para os parlamentares e o Presidente da República (art. 47, VII<sup>27</sup>).

Porém, a mudança significativa em relação aos servidores públicos no Brasil se dá com a Constituição de 1988, tema que será estudado a seguir.

---

<sup>27</sup> Art. 47 - É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...)

VII - fixar, de uma para a outra Legislatura, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes e os do Presidente e Vice-Presidente da República;

## 1.2. A Constituição de 1988

### 1.2.1. A redação original

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a mais recente Constituição Brasileira é bastante longa e detalhista e busca disciplinar uma grande gama de situações. No que se refere aos servidores públicos, há inúmeros dispositivos a eles relacionados, sendo já utilizada a denominação servidor público, em substituição a “funcionário público”, como era encontrado nos textos constitucionais e na legislação anterior.

Cumprir destacar que, conforme explica ARAÚJO, desde a década de 1960 havia ocorrido um aumento no número de contratados pela Administração Pública com base na legislação celetista, visto que não havia vedação para tanto. Esse regime era preferido, pois a Administração ficava isenta de “deveres tais como o de realização de prévio concurso para admissão, o de limitação numérica legal dos cargos, de fixação legal da remuneração e de reconhecimento da estabilidade”<sup>28</sup>. Isso talvez possa explicar o objetivo da nova Constituição de tratar de forma mais detalhada da relação dos agentes públicos com a Administração.

A disciplina referente aos servidores públicos é encontrada, principalmente, no Capítulo VII, do Título III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, que trata da Administração Pública, sendo que a Seção II é inteiramente dedicada a esses agentes, apesar de haver previsões relativas a servidores em outros dispositivos do texto constitucional<sup>29</sup>.

No que tange ao provimento e à remuneração dos servidores públicos, MARTINS JUNIOR defende que a Constituição foi “pródiga e instável”<sup>30</sup>, tendo trazido alterações de situações já consolidadas nas Constituições anteriores. As alterações não se sustentaram e foram restabelecidas previsões antigas mediante Emendas Constitucionais.

Desta nova Carta, alguns dispositivos merecem atenção:

---

<sup>28</sup> ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Op.cit.*, p. 157.

<sup>29</sup> A título exemplificativo, vale conferir: art. 135 e art. 144, § 9º, que determinam que a remuneração dos integrantes da Carreira de Defensor Público e os policiais, respectivamente, serão remunerados por subsídio (art. 39, § 4º da CRFB 1988); e art. 169, §§ 3º e 4º, que tratam dos limites para despesa com pessoal.

<sup>30</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 69.

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

(...)

X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

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 vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público, ressalvado o disposto no inciso anterior e no art. 39, § 1º;

XIV - 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;

XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

## SEÇÃO II

### DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º - A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes 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.

§ 2º - Aplica-se a esses servidores o disposto no art. 7º, IV, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII, XXIII e XXX.

Nota-se que a Constituição manteve a exigência contida nas Cartas anteriores acerca da necessidade de concurso público para o provimento dos cargos. Em relação à remuneração, determinou a revisão geral anual, com o objetivo de manter o poder remuneratório dos

servidores, sem distinção de índices entre servidores civis e militares<sup>31</sup>; estabeleceu que o limite máximo remuneratório seria definido por lei; e vedou a equiparação remuneratória entre os servidores, mas assegurou a isonomia nos casos de cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.

Aspecto bastante significativo referente aos servidores públicos na redação original da CRFB é o contido no *caput* do art. 39: a determinação de que seria instituído um regime jurídico único para os servidores da Administração Pública, tanto direta como indireta. Esse regime veio com a Lei nº 8.112/90, que será analisada em tópico posterior.

Importa destacar que a redação original da Constituição de 1988 abandonou o regime de subsídios para os parlamentares e o Presidente da República, que havia sido adotado nas Constituições anteriores, e o substituiu pelo regime de vencimentos, similar ao regime remuneratório dos servidores públicos civis em geral.

Embora o novo texto constitucional tenha já trazido inúmeras previsões a respeito dos servidores públicos e de sua remuneração, ele foi significativamente alterado por Emendas Constitucionais, até que atingiu a redação atual, que é o que se analisa no próximo tópico.

### **1.2.2. As Emendas Constitucionais e a redação atual**

Conforme apresentado no tópico anterior, o sistema remuneratório dos servidores públicos foi previsto em linhas gerais pela própria Constituição, no art. 37, incisos X a XV e no art. 39, este último que se direciona especificamente aos servidores públicos civis. A redação original do texto constitucional, porém, foi alterada quase que completamente pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma

---

<sup>31</sup> Foi nesse dispositivo que se baseou o STF para conceder aos servidores públicos civis a extensão do percentual de 28,86%, que havia sido concedido aos militares. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. FERRAZ, Luciano de Araújo. MOTTA, Fabrício. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 85). O entendimento foi sumulado no Enunciado nº 672, do STF: “O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis nºs 8.622/93 e 8.627/93, estende-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais”.

Administrativa, sendo a redação atualmente vigente, em sua maior parte, a introduzida por este ato normativo<sup>32</sup>.

Antes de iniciar o estudo das previsões constitucionais a partir da EC nº 19/98, importa, primeiramente, destacar que a EC nº 18/98 trouxe uma alteração significativa em relação aos servidores públicos: distinguiu servidores públicos civis e militares, sendo os primeiros chamados tão somente de servidores públicos a partir de então, enquanto os segundos passaram a constituir “extrato próprio de agentes do Estado”<sup>33</sup>.

Essa alteração é importante, pois fez com que a disciplina normativa entre servidores civis e militares fosse diferenciada e as alterações introduzidas pela EC nº 19/98, sobretudo no art. 39 do texto constitucional, fossem dirigidas aos servidores civis, mas não aos militares. Para a análise das modificações da EC nº 19/98, vale citar as normas mais relevantes no que se refere à remuneração dos servidores públicos, com a redação dada por essa Emenda, bem como os dispositivos incluídos por ela:

Art. 37. (...)

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;

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;

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;

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

(...)

SEÇÃO II

<sup>32</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Op. cit.*, p. 398.

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. FERRAZ, Luciano de Araújo. MOTTA, Fabrício. *Op.cit.*, p. 86.

## DOS SERVIDORES PÚBLICOS

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 fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

§ 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.

§ 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.

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.

§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º.

O primeiro aspecto que se destaca nessa nova redação do texto constitucional é a alteração do art. 37, X, que passou a prever não só o direito à revisão geral anual, mas também que a fixação e reajuste da remuneração dos servidores públicos dependem de lei específica de iniciativa do Poder a que o agente esteja vinculado. No inciso XI, do art. 37, foi

especificado como teto remuneratório<sup>34</sup> o subsídio percebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>35</sup> e, no inciso XV, foi mantida a previsão de irredutibilidade remuneratória.

Mudanças significativas se verificam no art. 39. O *caput* desta norma, que anteriormente previa o regime jurídico único, foi alterado e não criou restrições à forma de contratação dos servidores públicos. Com isso, foi permitida a contratação não só para cargos, cujo regime jurídico é o estatutário, mas também para empregos públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Essa alteração normativa foi impugnada, em razão de vício formal, em janeiro de 2000 por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.135-4/DF. Antes de qualquer apreciação deste processo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), foi editada a Lei nº 9.962/00, a fim de regular o regime jurídico dos ocupantes de empregos públicos da Administração direta, autárquica ou fundacional. Assim, a partir de então inúmeros concursos foram abertos, especialmente no âmbito da Administração Pública Indireta, e foram ocupados vários empregos públicos.

Ocorre que, em 02 de agosto de 2007, o STF concluiu o julgamento do pedido de liminar formulado nos autos da ADI nº 2.135-4/DF e decidiu suspender, com efeitos *ex nunc*<sup>36</sup>, a redação conferida ao *caput* do art. 39 pela EC nº 19/98<sup>37</sup> até o julgamento definitivo

---

<sup>34</sup> OLIVEIRA ressalta que a fixação de teto remuneratório, bem como de um piso, decorre das inúmeras distorções que existiam em torno dos vencimentos dos servidores públicos antes da edição da CRFB de 1988. (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores públicos civis*. In: Revista dos Tribunais, ano 102, vol. 937, pp. 237-304. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, novembro de 2013).

<sup>35</sup> Importante frisar que o STF entendeu que essa alteração do inciso XI do art. 37 não era autoaplicável, em razão da previsão do art. 48, XV, da CRFB, incluído pela EC nº 19/98, de que a fixação do subsídio dos Ministros do STF dependeria de lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Supremo Tribunal Federal. Isso fez com que a redação anterior do art. 37, XI, repristinasse e permanecesse vigente até que houvesse a devida regulamentação do dispositivo (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. FERRAZ, Luciano de Araújo. MOTTA, Fabrício. *Op.cit.*, pp. 101 e 104).

<sup>36</sup> Ou seja, a decisão teria efeitos somente a partir daquele julgamento e todos os atos praticados na vigência da redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98 persistiriam, de modo que as pessoas já contratadas como empregadas públicas não seriam prejudicadas.

<sup>37</sup> Vale conferir a ementa do referido julgamento:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTEVE A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO

da ADI, que ainda não ocorreu. Dessa forma, foi restabelecida a redação original e a obrigatoriedade do regime jurídico único para a contratação de funcionários para a Administração Pública Direta e Indireta, sendo o diploma que regula a relação dos servidores públicos com a Administração, no âmbito federal, a Lei nº 8.112/90, que será analisada no próximo tópico.

Em relação à remuneração dos servidores públicos, com a EC nº 19/98, foram fixados critérios para a sua definição, nos termos do § 1º do art. 39, acima transcrito, e foi excluída a previsão de isonomia antes contida nesse mesmo parágrafo. Essa exclusão se mostrou positiva, inclusive, por resolver a aparente contradição que existia entre o inciso XIII do art. 37, que vedava a equiparação ou vinculação de vencimentos, e o § 1º do art. 39, que assegurava a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições semelhantes<sup>38</sup>.

---

ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido.” (ADI 2135 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029)

<sup>38</sup> PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. *A remuneração dos agentes públicos e a reforma administrativa (emenda constitucional n. 19/1998)*. In: Resenha Eleitoral – Nova Série, v. 6, n. 1, jan/jun. 1999. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/a-remuneracao-dos-agentes-publicos-e-a-reforma-administrativa-emenda-constitucional-n-191998/indexa8b0.html?no\\_cache=1&cHash=a432fce68a7419406c0a8c96a2b2c33b](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/a-remuneracao-dos-agentes-publicos-e-a-reforma-administrativa-emenda-constitucional-n-191998/indexa8b0.html?no_cache=1&cHash=a432fce68a7419406c0a8c96a2b2c33b)>. Acesso em: 22 de maio de 2014.

Para o objeto deste trabalho, são as alterações do art. 39, §§ 4º e 8º as mais relevantes, pois é no § 4º que se determinou a remuneração de alguns agentes públicos exclusivamente por meio de subsídio (retomando, de certa forma, disposições contidas nas Constituições anteriores) e, no § 8º, que a faculdade desse modelo remuneratório foi estendida a servidores organizados em carreiras. Ou seja, a partir da EC nº 19/98 é possível encontrarmos dois sistemas remuneratórios distintos no ordenamento jurídico brasileiro: o de vencimentos e o de subsídios.

Importa registrar que, após a EC nº 19/98, houve novas alterações significativas a respeito dos servidores públicos com as Emendas Constitucionais nºs 20/98, 25/00, 41/03 e 47/05. Nas duas últimas, as alterações referem-se mais a aspectos relacionados à aposentadoria dos servidores, e não à sua remuneração (estão, principalmente, no art. 40 do texto constitucional). Vale transcrever, porém, a redação dada ao art. 37, XI, pela EC nº 41/03 e o § 11 incluído no art. 37 pela EC nº 47/05, ambos relativos ao teto remuneratório e que correspondem à redação atualmente vigente<sup>39</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;

(...)

§ 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.

---

<sup>39</sup> Interessante destacar que a alteração do art. 37, XI, trazida pela EC nº 41/03 busca precisamente afastar a polêmica quanto à ausência de regulamentação em relação ao subsídio dos Ministros do STF (cf. nota de rodapé nº 33 deste trabalho). Assim, a redação estabelecida na EC nº 41/03 prevê uma regra transitória a ser aplicada enquanto pendente uma regulamentação efetiva, nos termos do art. 48, XV do texto constitucional (que também teve sua redação alterada pela EC nº 41/03): enquanto ausente a regulamentação, será considerado como limite remuneratório a maior remuneração de Ministro do STF, na data de publicação da Emenda.

O inciso XI, acima citado, criou limites específicos de teto remuneratório para os Entes Federativos diversos da União. Assim, atualmente, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o teto remuneratório se baseia na remuneração de agentes específicos de cada ente – ou seja, há sub-tetos<sup>40</sup>. O § 11, por sua vez, impediu a inclusão de parcelas indenizatórias para o cálculo do teto remuneratório.

Interessante destacar, por fim, que o art. 17 do ADCT da Constituição de 1988, que permaneceu inalterado desde a redação original da Constituição, determinou a redução remuneratória dos agentes que estivessem recebendo seus vencimentos em desacordo com o novo texto constitucional. Vale conferir:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Essa redução remuneratória seria possível unicamente por ter sido determinada pelo Constituinte originário. A EC nº 41/03 buscou restabelecer essa determinação do ADCT em seu art. 9º e previu a redução imediata de todas as remunerações que ultrapassassem os tetos por ela fixados<sup>41</sup>.

A determinação da EC nº 41/03, porém, apresenta inconstitucionalidade, pois o Constituinte Derivado não pode violar cláusulas pétreas da Constituição, como é o caso do direito adquirido, por exemplo. No entanto, segundo explica FERRAZ, o artigo pode ser entendido como constitucional se interpretado

que os novos tetos fixados pela EC nº 41/2003 valerão apenas para o futuro, alcançando os agentes públicos que, na data inicial de sua vigência (31-12-2003), percebiam valores aquém dos novos tetos. Aqueles que percebiam remunerações superiores preservarão esse direito, sendo-lhes inviável, todavia, agregar novas parcelas, até quando a correção dos tetos venha a superar o *quantum* remuneratório que percebem. Aí, poderão novamente

---

<sup>40</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 73.

<sup>41</sup> Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios 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.

perceber aumentos, desde que a remuneração que vierem a perceber se limite ao teto.<sup>42</sup>

Ou seja, mantida a irredutibilidade remuneratória garantida ao servidor pelo art. 37, XV, sua remuneração ficará estagnada até que se ajuste ao teto remuneratório autorizado pelo texto constitucional. Essa interpretação é similar à dada ao tema principal deste trabalho: a absorção da parcela complementar do subsídio, mas tem nuances diferenciados, conforme será estudado no capítulo 3.

Apresentadas as previsões constitucionais quanto ao sistema remuneratório dos servidores públicos, serão apresentadas agora as normas específicas da Lei nº 8.112/90 para os servidores públicos federais acerca desse assunto.

### 1.3. A Lei nº 8.112/90

A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, instituiu o regime jurídico dos servidores públicos federais, atualmente regime jurídico único a que esses servidores se submetem. Segundo explica COELHO, o regime jurídico estatutário, que é o da Lei nº 8.112/90, regula as relações entre os servidores públicos e o Estado e “fundamenta-se na teoria publicista, cuja principal evidência está em determinar que a vontade unilateral do ente estatal é suficiente para legitimar as regras aplicáveis à relação jurídica da função pública”<sup>43</sup>.

Isso significa que os servidores públicos estão submetidos a um regime jurídico passível de alteração por vontade unilateral da Administração e cujo fundamento está em lei. Sistema distinto é o celetista, em que há um contrato de trabalho e é possível a negociação entre empregado e empregador.

Ao normatizar o regime estatutário dos servidores públicos federais, a Lei nº 8.112/90 repetiu, em alguns pontos, a CRFB de 1988 e, em outros, a complementou para sistematizar a relação dos servidores com o Estado, bem como seus direitos, deveres, sistema disciplinar etc.

<sup>42</sup> FERRAZ, Luciano. *O teto dos sem-teto*. In: JAM Jurídica – Administração Pública, Executivo & Legislativo, Administração Municipal. Salvador, v. 9, nº 5, p. 1, maio de 2004.

<sup>43</sup> COELHO, Daniela Mello. *Direito da função pública: fundamentos e evolução*. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XXVIII, v. 71, n. 2, pp. 114-130. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho de 2009, p. 116.

Interessante destacar que o art. 4º da Lei nº 8.112/90 estabelece que “é proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei”. Ou seja, deverá haver uma retribuição pelos serviços prestados à Administração. Segundo GASPARINI:

Retribuição é a contraprestação a que tem direito o servidor público por estar à disposição da Administração Pública ou de quem lhe faça as vezes, prestando-lhe serviço. Assim, todos os servidores da Administração Pública Direta (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Município) e Indireta (autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas e privadas) têm direito a uma retribuição a título de pagamento pelos serviços que prestam às entidades que compõem essas espécies de Administração. Somente alguns agentes públicos<sup>44</sup>, em situação especialíssima, fogem a essa regra.<sup>45</sup>

Essa retribuição do servidor corresponde à sua remuneração. Quanto à definição desse termo, a Lei nº 8.112/90 prevê:

Art. 40. Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei.

Art. 41. Remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

§ 1º A remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62.

§ 2º O servidor investido em cargo em comissão de órgão ou entidade diversa da de sua lotação receberá a remuneração de acordo com o estabelecido no § 1º do art. 93.

§ 3º O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível.

§ 4º É assegurada a isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder, ou entre servidores dos três Poderes, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

§ 5º Nenhum servidor receberá remuneração inferior ao salário mínimo.

Os artigos transcritos definem vencimento e remuneração. Vale registrar, porém, que há no ordenamento jurídico brasileiro uma ampla variedade de termos relacionados à remuneração do servidor público<sup>46</sup>. São eles: vencimento, vencimentos, remuneração, vantagens pecuniárias, vantagens pessoais e subsídio.

<sup>44</sup> Como exemplo de agentes que exercem múnus público gratuitamente, PRADO cita os mesários durante as eleições e os jurados. Ambos são classificados como “agentes honoríficos”. (PRADO, Leandro Cadenas. *Servidores públicos federais – Lei nº 8.112/90*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010, p. 136).

<sup>45</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 174.

<sup>46</sup> Importante destacar que a Lei nº 8.112/90 não é o único diploma legal que trata da remuneração dos servidores públicos. Também a Lei nº 8.852/94 – que não será abordada diretamente neste estudo, mas que vale ser

Vencimento é o termo definido no art. 40, acima transcrito. Vencimentos, por sua vez, é muitas vezes entendido como idêntico à remuneração, cuja definição está no art. 41, *caput*, citado. No entanto, para FURTADO, há uma distinção entre os termos. Para este autor, remuneração engloba todos os valores pagos aos servidores, sejam vantagens permanentes ou transitórias, enquanto os vencimentos “correspondem ao vencimento acrescido das vantagens de caráter permanente pagas ao servidor”<sup>47</sup>. Para este trabalho, será adotada a definição legal do termo remuneração.

As vantagens pecuniárias são parcelas pagas ao servidor, em conjunto com o vencimento, em razão de situações previstas em lei. De acordo com MARTINS JUNIOR:

as vantagens pecuniárias podem ser outorgadas em decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), em razão das condições anormais da prestação do serviço (*propter laborem*) ou em razão das condições pessoais do servidor (*propter personam*), classificando-se as vantagens *ex facto temporis* e *ex facto officii* em adicionais (de tempo de serviço ou de função) e as *propter laborem* e *propter personam* em gratificações (de serviço e pessoais)<sup>48</sup>.

A respeito dessas vantagens, preveem os arts. 49 e 50 da Lei nº 8.112/90:

Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

- I - indenizações;
- II - gratificações;
- III - adicionais.

§ 1º As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.

Art. 50. As vantagens pecuniárias não serão computadas, nem acumuladas, para efeito de concessão de quaisquer outros acréscimos pecuniários ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

---

conferida – traz regulamentações a respeito da sistemática remuneratória. Sobre este tema, cf. BRAZ, Petrônio. *O servidor público na reforma administrativa*. 2ª ed. Leme: Cronus, 2009, p. 72.

<sup>47</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 916. Vale destacar que CARVALHO FILHO entende que a definição legal também não é a mais adequada. Explica o autor: “o fato de ser permanente ou transitória a vantagem pecuniária não a descaracteriza como parcela remuneratória. Assim, por exemplo, se um servidor percebe por apenas dois meses uma gratificação de difícil acesso, que não é vantagem permanente, nesse período essa parcela integrou sua remuneração.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 729 (nota 436)).

<sup>48</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 84.

Embora a Lei nº 8.112/90 inclua as indenizações como espécie de vantagem pecuniária, a doutrina pátria<sup>49</sup> entende que, em razão de sua natureza, as indenizações não devem ser assim computadas. É que a indenização tem como pressuposto a ideia de um ressarcimento ao servidor por algum gasto que teve. Tanto é assim que, nessa espécie de parcela, a Lei nº 8.112/90 prevê a ajuda de custo<sup>50</sup> (arts. 53 a 57), as diárias<sup>51</sup> (art. 58 e 59), a indenização de transporte<sup>52</sup> (art. 60) e o auxílio-moradia<sup>53</sup> (art. 60-A a 60-E).<sup>54</sup>

Quanto aos adicionais e gratificações, são os seguintes, nos termos do art. 61 da Lei nº 8.112/90:

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais:  
 I - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;  
 II - gratificação natalina;  
 III - (Revogado pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)  
 IV - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;  
 V - adicional pela prestação de serviço extraordinário;  
 VI - adicional noturno;  
 VII - adicional de férias;  
 VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho.  
 IX - gratificação por encargo de curso ou concurso.

A gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento é devida ao servidor que, além de suas atribuições habituais do cargo, deve assumir atribuições a mais e exercer uma função que atrai mais responsabilidades, como é o caso das funções de chefia,

<sup>49</sup> Nessa linha, cita-se: FURTADO (*op.cit.*, p. 916), MARTINS JUNIOR (*op. cit.*, p. 84) e MEIRELLES (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 453).

<sup>50</sup> Art. 53. A ajuda de custo destina-se a **compensar as despesas** de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente, vedado o duplo pagamento de indenização, a qualquer tempo, no caso de o cônjuge ou companheiro que detenha também a condição de servidor, vier a ter exercício na mesma sede. (grifos adotados)

<sup>51</sup> Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas **a indenizar as parcelas de despesas extraordinária** com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento. (grifos adotados)

<sup>52</sup> Art. 60. Conceder-se-á indenização de transporte **ao servidor que realizar despesas** com a utilização de meio próprio de locomoção para a execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme se dispuser em regulamento. (grifos adotados)

<sup>53</sup> Art. 60-A. O auxílio-moradia consiste no **ressarcimento das despesas** comprovadamente realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou com meio de hospedagem administrado por empresa hoteleira, no prazo de um mês após a comprovação da despesa pelo servidor. (grifos adotados)

<sup>54</sup> Nesse ponto, vale lembrar que o § 11 do art. 37 da CRFB de 1988 determina que as parcelas indenizatórias não são computadas para efeito de teto remuneratório. Daí vem a relevância de uma parcela ser enquadrada nessa espécie, pois o servidor não terá reduções em relação a ela. (FURTADO, Lucas Rocha. *Op. cit.*, p. 975).

direção e assessoramento. Por esse acréscimo de atribuições e responsabilidades, há um acréscimo na retribuição recebida<sup>55</sup>.

A gratificação natalina equivale ao décimo terceiro salário dos celetistas e é direito garantido na CRFB de 1988 (art. 7º, VIII c/c art. 39, § 3º). Também garantido constitucionalmente é o direito ao adicional pelo exercício de atividade insalubre (entendida como a que provoca risco à saúde), pelo exercício de atividade perigosa (que causa risco à vida) ou pelo exercício de atividade penosa (em local de trabalho com condições impróprias para o desempenho das funções), nos termos do art. 7º, XXIII<sup>56</sup>.

O adicional pela prestação de serviço extraordinário é popularmente conhecido como hora-extra e é garantido na CRFB no art. 7º, XVI. O adicional noturno, previsto no art. 7º, IX, da CRFB 1988, objetiva remunerar o servidor que trabalha entre as 22 horas de um dia e as 5 horas do dia seguinte, sendo que, no caso dos servidores públicos, é aumentado em 25% o valor da hora e cada hora é computada como cinquenta e dois minutos e trinta segundos (art. 75 da Lei nº 8.112/90). O adicional de férias, por sua vez, é assegurado no art. 7º, XVII, da CRFB, e garante ao servidor que, durante as férias, a sua remuneração seja acrescida de 1/3 (um terço) de seu valor. Esse adicional tem caráter indenizatório e não sofre incidência de contribuição previdenciária.

A gratificação por encargo de curso ou concurso foi incluída na Lei nº 8.112/90 pela Lei nº 11.314/06 e tem por finalidade remunerar o servidor que exerça, além de suas atribuições habituais, a função de instrutor, examinador, preparador de concursos públicos etc. em benefício da Administração.<sup>57</sup>

Entre as vantagens pecuniárias, aquelas que integram a remuneração do servidor de forma permanente são as chamadas vantagens pessoais.

Cumprido destacar que a remuneração do servidor público tem caráter alimentar. Consoante ensina MEDAUAR, “o recebimento de retribuição pecuniária pelo trabalho

---

<sup>55</sup> PRADO, Leandro Cadenas. *Op.cit.*, p. 171.

<sup>56</sup> Importante mencionar que, após a EC nº 19/98, deixou de haver previsão constitucional expressa de que o art. 7º, XXIII da CRFB seria aplicável aos servidores públicos. Não há, porém, alteração da Lei nº 8.112/90, que garante, portanto, o direito a esses adicionais ao servidor público federal, uma vez que continua vigente.

<sup>57</sup> PRADO, Leandro Cadenas. *Op.cit.*, p. 179.

prestado à Administração configura direito do servidor e reveste-se de caráter alimentar, sendo associada, portanto, à sua subsistência e de seus familiares e dependentes<sup>58</sup>.

O caráter alimentar da remuneração do servidores públicos federais pode ser inferido das disposições contidas nos arts. 45 a 48 do Estatuto dos Servidores Públicos Federais. Vale conferir:

Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.

Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Art. 46. As reposições e indenizações ao erário, atualizadas até 30 de junho de 1994, serão previamente comunicadas ao servidor ativo, aposentado ou ao pensionista, para pagamento, no prazo máximo de trinta dias, podendo ser parceladas, a pedido do interessado.

§ 1º O valor de cada parcela não poderá ser inferior ao correspondente a dez por cento da remuneração, provento ou pensão.

§ 2º Quando o pagamento indevido houver ocorrido no mês anterior ao do processamento da folha, a reposição será feita imediatamente, em uma única parcela.

§ 3º Na hipótese de valores recebidos em decorrência de cumprimento a decisão liminar, a tutela antecipada ou a sentença que venha a ser revogada ou rescindida, serão eles atualizados até a data da reposição.

Art. 47. O servidor em débito com o erário, que for demitido, exonerado ou que tiver sua aposentadoria ou disponibilidade cassada, terá o prazo de sessenta dias para quitar o débito.

Parágrafo único. A não quitação do débito no prazo previsto implicará sua inscrição em dívida ativa.

Art. 48. O vencimento, a remuneração e o provento não serão objeto de arresto, seqüestro ou penhora, exceto nos casos de prestação de alimentos resultante de decisão judicial.

Conclui-se, portanto, que, na estrutura remuneratória da Lei nº 8.112/90, o servidor recebe o vencimento básico acrescido de algumas vantagens, de modo que sua remuneração, que tem natureza alimentar, é composta por várias parcelas.

O subsídio, último conceito remuneratório a ser definido, é o regime remuneratório estabelecido pela CRFB de 1988 para alguns agentes e será tópico do próximo capítulo. Ele não é disciplinado na Lei nº 8.112/90 e sua estrutura diverge da remuneração dos servidores públicos federais no referido diploma legal, visto que há previsão constitucional de que o subsídio deve ser pago em parcela única. O caráter alimentar, porém, permanece.

---

<sup>58</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 306.

## 2. O SUBSÍDIO

### 2.1. Instituição, natureza e aspectos principais

Conforme apresentado no capítulo anterior, o regime remuneratório de subsídio era previsto para os parlamentares e para o Presidente da República em Constituições passadas, sendo caracterizado por uma parte fixa e outra variável, além de ser acumulado com ajudas de custo. Com a promulgação da CRFB de 1988, essas previsões foram extintas e esse regime remuneratório abandonado, sendo adotado o regime de vencimentos para os agentes políticos, membros dos Poderes e servidores públicos em geral<sup>59</sup>.

A EC nº 19/98 alterou a CRFB e incluiu no art. 39 o § 4º que recuperou a ideia de remuneração por subsídio, mas com características diferenciadas do que era anteriormente previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Dispõe a referida norma:

Art. 39 (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

A respeito da instituição do subsídio, interessante o que explica JUSTEN FILHO:

a EC n. 19/98 adotou a figura do “subsídio” para assegurar o controle sobre a remuneração dos ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia. No passado, era usual a fixação de um “vencimento-base” de valor irrisório, a que se somavam vantagens pecuniárias de grande relevo. Essa situação produzia reflexos indiretos, na medida em que a remuneração desses agentes era o teto para a remuneração devida ao restante dos servidores. Para superar essas dificuldades, foi alterada a composição da remuneração de cargos e funções de mais elevada hierarquia, impondo-se a fixação de uma parcela única (subsídio), abrangendo tanto a remuneração-base como substitutiva de eventuais vantagens pecuniárias de outra ordem.<sup>60</sup>

Embora abordado como alteração benéfica por JUSTEN FILHO, o fato é que esse novo modelo do subsídio gerou inúmeras críticas entre os doutrinadores. As críticas, aliás,

<sup>59</sup> Importante destacar que, no caso dos empregados públicos, conforme já destacado em nota anterior, a remuneração recebida é o salário, visto que são regidos pela CLT e pelo Direito do Trabalho.

<sup>60</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 633.

iniciam antes mesmo do próprio subsídio e se dirigem também à EC nº 19/98, considerada por alguns, a exemplo de GROTTI, como “malfeita e mal redigida”<sup>61</sup>.

Especificamente no que se refere ao subsídio, DI PIETRO faz uma crítica semântica e considera que, com a EC nº 19/98, o sentido original da palavra foi perdido e adquiriu significado completamente distinto<sup>62</sup>. Na mesma linha se manifesta FERRAZ:

Subsídio, por sua vez, tem raiz etimológica em *subsidium*, o que, não olvidamos de mencionar, corresponderia gramaticalmente a auxílio, reforço, subvenção ou ajuda. O termo, todavia, assumiu significação própria e lamentável a partir da EC nº 19/1998, passando a designar a forma de remuneração de determinados agentes públicos.<sup>63</sup>

A despeito da crítica terminológica, a EC nº 19/98 estabeleceu no art. 39, § 4º, a sistemática remuneratória por meio de subsídio – não mais relacionado a mero auxílio, como antes era pago pelo exercício de mandato<sup>64</sup>, mas agora entendido como contraprestação pelo trabalho realizado pelo agente público – para o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais.

Ou seja, o subsídio adquiriu caráter retributivo e natureza de remuneração ao agente pelo trabalho prestado. E, por essa natureza, o subsídio é protegido pela garantia constitucional da irredutibilidade (art. 37, XV), além de manter o caráter típico de parcela alimentar, associada à subsistência do servidor e de sua família. Assim, há

a) proibição de desconto, salvo por imposição legal, mandado judicial ou consentimento do servidor (v., por exemplo, art. 45 da Lei nº 8.112/90); b) existência de limite para descontos, que não podem exceder um percentual; c) preferência de pagamento nas decisões judiciais em face da Fazenda Pública, relativas a débitos de natureza alimentar (CF, art. 100)<sup>65</sup>.

Quanto às principais características desse regime remuneratório, o aspecto que se destaca é a previsão constitucional de que será pago em parcela única.

---

<sup>61</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Sistema remuneratório dos servidores públicos: regime de subsídios x regime de remuneração – conceitos – procedimento para sua fixação e alteração – a questão do teto – direito adquirido – equivalência entre os três Poderes – irredutibilidade – revisão anual – indenizações – gratificações e adicionais*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXVIII, nº 12, pp. 1347-1375. São Paulo: Editora NDJ, dezembro de 2012, p. 1348.

<sup>62</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 551.

<sup>63</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. FERRAZ, Luciano de Araújo. MOTTA, Fabrício. *Op. cit.*, p. 87.

<sup>64</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 682.

<sup>65</sup> MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, p. 306.

MELLO<sup>66</sup> e MARTINS JUNIOR<sup>67</sup> criticam a terminologia parcela única por entenderem que não haveria que se falar em parcela – que pressupõe a ideia de parte de um todo – se haveria apenas este componente na remuneração do agente. Independentemente da crítica, o objetivo constitucional é claro: a remuneração na sistemática do subsídio é feita em uma só rubrica, não havendo acréscimo de vantagens, gratificações, adicionais etc. Ou seja, o subsídio não é pago em conjunto com nenhuma parcela de caráter remuneratório<sup>68</sup>.

A fixação e a alteração dos subsídios devidos ao Presidente da República, ao Vice-Presidente e aos Ministros de Estado, nos termos do art. 49, VIII, da CRFB de 1988, bem como aos Deputados Federais e aos Senadores, nos termos do art. 49, II, também da CRFB, é de competência exclusiva do Congresso Nacional, por meio de decreto legislativo. Em relação aos parlamentares, o montante do subsídio deverá ser idêntico.

Para os agentes políticos no âmbito estadual e do Distrito Federal, os subsídios serão fixados e alterados por lei de iniciativa da respectiva Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa. No caso dos Deputados, a remuneração deverá corresponder a, no máximo, 75% (setenta e cinco por cento) do montante definido para os Deputados Federais (art. 27, § 2º, CRFB). Já para o Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado não há limites constitucionais, mas tão somente a previsão de fixação por lei (art. 28, § 2º, CRFB).

Os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais devem ser fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal (art. 29, V, CRFB). Os Vereadores, por sua vez, têm seu subsídio fixado pela Câmara Municipal, mas em ato próprio, e não por lei (visto que não há essa obrigatoriedade pelo texto da Carta Magna). Unicamente para eles, há previsão constitucional de que a fixação do subsídio deve observar a regra da anterioridade (art. 29, VI, CRFB), ou seja, a atual legislatura irá fixar o subsídio para a legislatura subsequente. Isso implica a impossibilidade de majoração da remuneração do Vereador no curso da legislatura, a menos que haja revisão geral anual, nos termos do art. 37, X, da CRFB.

---

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 263.

<sup>67</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 80.

<sup>68</sup> Em relação às parcelas indenizatórias, o pagamento conjunto é possível, pois o objetivo é compensar alguma perda sofrida, a fim de que não haja lesão ao agente e a Administração seja indevidamente beneficiada às custas dele. Corrobora a possibilidade do pagamento de parcelas indenizatórias com o subsídio tanto o próprio § 4º do art. 39 da CRFB, que faz menção a “espécies remuneratórias”, como também o § 11 do art. 37 da CRFB, que exclui as parcelas indenizatórias inclusive quando do cômputo do teto remuneratório.

A fixação do subsídio dos Vereadores deve também observar os limites previstos pelas alíneas do art. 29, VI, do texto constitucional, todas incluídas pela EC nº 25/00. Nelas é estabelecido o teto a ser pago ao agente, em percentual relativo ao subsídio dos Deputados Estaduais, com base na quantidade de habitantes do Município em que foi eleito.

Em relação aos agentes políticos, aos quais se refere o art. 39, § 4º, da CRFB, a determinação de que sejam remunerados em parcela única e a fixação do montante devido não apresenta controvérsias ou discussões significativas, especialmente quando considerado que continuam a receber inúmeras verbas indenizatórias, como, por exemplo, ajudas de custo com passagens aéreas e combustível, auxílio-moradia, verbas de gabinete, etc.<sup>69</sup>, e que a função política que exercem tem caráter transitório.

Além dos agentes políticos, o subsídio é instituído no art. 39, § 4º, também para os membros de Poder. Nessa categoria são incluídos os Ministros do Supremo Tribunal Federal, cujo subsídio é fixado pelo Congresso Nacional (art. 48, XV, CRFB), os membros dos Tribunais Superiores, com subsídio correspondente a 95% (noventa e cinco por cento) do montante percebido pelos Ministros do STF (art. 93, V, CRFB), e os demais magistrados, que têm o subsídio fixado por lei de iniciativa do Poder Judiciário (art. 93, V, c/c art. 96, II, “b”, CRFB)<sup>70</sup>.

Também podem ser incluídos neste dispositivo os membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “c”, CRFB) e os Ministros do Tribunal de Contas da União, que tem remuneração equiparada, constitucionalmente, aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º, CRFB)<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Perplexidades na interpretação do regime constitucional do funcionalismo: teto remuneratório e subsídio*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXIX, nº 6, pp. 654-681. São Paulo: Editora NDJ, junho de 2013, p. 664.

<sup>70</sup> Destaca-se que, à exceção dos agentes políticos, os demais agentes listados pelo art. 39, § 4º, da CRFB, organizam-se, via de regra, em carreira, como é o caso dos magistrados e membros do Ministério Público, de modo que poderiam ser enquadrados na disposição do art. 39, § 8º, da CRFB.

<sup>71</sup> Apesar de não serem propriamente enquadrados pela expressão “membro de Poder”, estes agentes têm leis próprias que regulam sua carreira e fogem um pouco da estrutura de servidor público federal prevista pela Lei nº 8.112/90. É em razão das peculiaridades destes cargos que eles foram incluídos como abarcados pelo § 4º do art. 39 do texto constitucional, e não pelo § 8º.

Embora para os agentes incluídos no art. 39, § 4º, da CRFB não se verifique muitos problemas em relação à alteração do regime remuneratório para o subsídio<sup>72</sup>, a situação é distinta, quando se refere a servidores públicos vinculados à Administração para o exercício de cargo efetivo ou em comissão, conforme se verá no próximo tópico.

## **2.2. O subsídio como regime remuneratório para os servidores organizados em Carreira**

Além de definir o subsídio como sistema remuneratório de alguns agentes públicos, a EC nº 19/98 facultou, ao inserir o § 8º no art. 39, que a remuneração de servidores públicos organizados em carreira fosse realizada por meio desta verba.

Inclusive, para algumas categorias de servidores, o próprio texto constitucional determinou este modelo de pagamento, como é o caso dos integrantes da Advocacia Geral da União, dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e dos Defensores Públicos (art. 135, CRFB), bem como dos servidores da polícia federal, da polícia rodoviária federal, das polícias civis, das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 144, § 9º)<sup>73</sup>.

Neste ponto, merece destaque que o STF decidiu, em sede de medida cautelar na ADI nº 3.923/MA, que a fixação de subsídio como modelo remuneratório para servidores não organizados em carreira seria inconstitucional. Do voto do Ministro relator, EROS GRAU, destaca-se:

6. O ato normativo hostilizado institui a remuneração por meio de “subsídio”, aplicando-a, de forma indiscriminada, a grupos de servidores públicos do Estado do Maranhão. Embora a autoridade requerida afirme que

---

<sup>72</sup> Ressalta-se que, a despeito de haver menos questionamentos quanto à remuneração pela sistemática do subsídio, estes não são nulos mesmo para os agentes incluídos no art. 39, § 4º, do texto constitucional. A título exemplificativo, merece destaque julgamento recente do STF no MS nº 27.342/DF, em que magistrado aposentado pleiteou o pagamento do subsídio em conjunto com vantagens individuais. Na hipótese, foi denegada a segurança pela 2ª Turma da Suprema Corte. O acórdão ainda aguarda publicação, mas é possível ler notícia sobre o caso no sítio da Advocacia Geral da União, no endereço eletrônico <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/284134](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/284134)>. Acesso em 03 de julho de 2014.

<sup>73</sup> Em contraposição à nota 71, acima, em relação a esses agentes, embora também tenham legislação específica, a similitude com servidores públicos federais é observada mais facilmente, inclusive pela aplicação das disposições da Lei nº 8.112/90 em diversos aspectos da vida funcional desses servidores, ainda que subsidiariamente (à exceção dos Procuradores Estaduais e do Distrito Federal, que não podem ser abrangidos pela legislação federal). Dessa forma, optou-se por incluí-los mais proximamente do que dispõe o art. 39, § 8º, da CRFB, apesar de o subsídio ser o modelo remuneratório determinado na própria Constituição.

todos os Grupos Ocupacionais estariam organizados em carreiras, não trouxe aos autos documentação relativa ao Plano de Cargos e Carreiras referentes ao Grupo Ocupacional Atividades de Apoio Administrativo e Operacional [ADO].

7. Consta, inclusive, do Anexo I da lei atacada que o grupo ADO tem 25 [vinte e cinco] referências, todas remuneradas de maneira uniforme. Não há nesse Grupo Ocupacional diversidade de remuneração, o que descaracteriza o escalonamento inerente aos cargos organizados em carreira.

8. A fixação do subsídio nos termos do §4º do artigo 39 pode ser estendida aos demais servidores públicos, demandando lei específica e a observância de pressupostos exigidos pelo texto da Constituição do Brasil, qual dispõe o §8º: “[a] remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do §4º”. A organização dos servidores em carreira configura, como se vê, pressuposto necessário à substituição de vencimentos por subsídio.

9. A circunstância de a lei ter ultrapassado o quanto poderia alcançar em coerência com a CB, parece-me suficiente, nesse exame preliminar, para caracterizar o *fumus boni iuris*.<sup>74</sup>

Logo, é apenas para os servidores organizados em carreira que o subsídio pode ser instituído como regime remuneratório. E, exatamente para esses servidores que se enquadram no art. 39, § 8º, da CRFB, é que se verificam problemas quando da adoção dessa sistemática remuneratória.

Com base no que prevê o art. 37, X, da Carta de 1988, a remuneração dos servidores públicos, seja no regime de vencimentos, seja no de subsídio, somente poderá ser fixada por lei específica, respeitada a iniciativa privativa de cada caso. Assim, a partir das alterações trazidas pela EC nº 19/98, várias leis foram editadas e instituíram o subsídio como modelo remuneratório de diversas carreiras do serviço público federal.

A instituição dessa sistemática remuneratória é, porém, criticada pela doutrina. Segundo FERRAZ,

Particularmente, critica-se a atribuição de subsídio a agentes públicos que se organizam em carreira (v. g., magistrados, membros do Ministério Público, policiais, servidores em geral), cujo vínculo com o Estado é permanente. É que a ascensão funcional deve servir de estímulo aos agentes que, no afã de se movimentarem na carreira exercem com afinco suas funções, visando ao acréscimo pecuniário correspondente.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> STF, MC na ADI nº 3923/MA, Relator Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 16/08/2007, DJe-026 DIVULG 14-02-2008 PUBLIC 15-02-2008 DJ 15-02-2008 EMENT VOL-02307-02 PP-00397 RTJ VOL-00206-02 PP-00613.

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. MOTTA, Fabrício. FERRAZ, Luciano de Araújo. *Op. cit.*, p. 88.

O que destaca o Autor é o fato de que, por ser o subsídio fixado em parcela única, seu pagamento a servidores organizados em carreira poderia ser um desestímulo ao bom exercício das funções. Isso, porque não haveria vantagens remuneratórias significativas decorrentes de uma progressão na carreira, visto que o máximo que poderia ser feito é a previsão de valores distintos de subsídio a cada nível.<sup>76</sup>

Embora a crítica seja bastante pertinente, o que se verifica na realidade é que inúmeros servidores públicos federais são hoje remunerados mediante subsídio, como, por exemplo, os servidores da Agência Brasileira de Inteligência (Lei nº 11.776/08), os Auditores Fiscais da Receita Federal (Lei nº 11.890/08), os Fiscais Federais Agropecuários (Lei nº 12.775/12) e os Diplomatas (Lei nº 11.890/08).

Tem-se, assim, na prática, a averiguação dos problemas que decorrem da instituição de uma remuneração em parcela única. Em termos gerais, os servidores que recebem por meio de subsídio são igualados e deixam de fazer jus a quaisquer parcelas decorrentes de vantagens individuais adquiridas ao longo de seus anos no serviço público. Além disso

os subsídios terão que ser fixados em valores diferentes para cada nível da carreira, observada a exigência de “parcela única”. Não se pode, para diferenciar um nível do outro, conceder acréscimos pecuniários que constituam exceção à regra do subsídio como parcela única.<sup>77</sup>

O que se observa nas leis que tratam da remuneração por subsídio de servidores públicos federais é que a diferença remuneratória entre os diversos níveis de uma carreira, para cada qual é definido um montante remuneratório, não se mostra tão significativa. A título de exemplo, cumpre transcrever o que dispõe o Anexo IV da Lei nº 11.890/08, com redação dada pela Lei nº 12.775/12, que traz o subsídio dos servidores ocupantes de cargo de nível superior nas carreiras de Gestão Governamental:

---

<sup>76</sup> Na mesma linha se manifesta MARTINS JUNIOR: “Se o subsídio é adequado aos detentores de mandatos eletivos, cuja investidura é temporária em atenção ao princípio da periodicidade dos mandatos decorrente do princípio democrático e constituía tradição no direito brasileiro, é impróprio para agentes públicos organizados em carreira (ou até em cargos isolados) ou dotados de estabilidade ou vitaliciedade, na medida em que a dimensão de progressão e efetividade do vínculo são estimuladas por meio de acréscimos à remuneração básica.” (MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Op. cit.*, p. 81).

<sup>77</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O que muda na remuneração dos servidores? (Os subsídios)*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XIV, nº 7, pp. 421-428. São Paulo: Editora NDJ, julho de 1998, p. 427.

## ANEXO IV

(Redação dada pela Lei nº 12.775, de 2012)

## TABELA DE SUBSÍDIOS PARA AS CARREIRAS DE GESTÃO GOVERNAMENTAL

a) Tabela I: Valor do Subsídio dos Cargos de Nível Superior das Carreiras de Gestão Governamental  
Em R\$

CARGOS	CLASSE	PADRÃO	VALOR DO SUBSÍDIO			
			EFEITOS FINANCEIROS A PARTIR DE			
			1º JUL 2010	1º JAN 2013	1º JAN 2014	1º JAN 2015
Analista de Finanças e Controle	ESPECIAL	IV	18.478,45	19.402,37	20.353,09	21.391,10
		III	17.965,08	18.863,33	19.787,64	20.796,81
		II	17.647,43	18.529,80	19.437,76	20.429,09
		I	17.335,39	18.202,16	19.094,07	20.067,86
Analista de Planejamento e Orçamento	C	III	16.668,64	17.502,07	18.359,67	19.296,02
		II	16.341,81	17.158,90	17.999,69	18.917,67
		I	16.021,38	16.822,45	17.646,75	18.546,73
Analista de Comércio Exterior	B	III	15.707,23	16.492,59	17.300,73	18.183,07
		II	15.103,11	15.858,27	16.635,32	17.483,72
		I	14.806,97	15.547,32	16.309,14	17.140,90
Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental	A	III	14.516,64	15.242,47	15.989,35	16.804,81
		II	14.232,00	14.943,60	15.675,84	16.475,30
		I	12.960,77	13.608,81	14.275,64	15.003,70

Percebe-se na tabela citada que a diferença entre o subsídio percebido em um padrão e no padrão seguinte da carreira é, muitas vezes, inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais), quantia que não se mostra tão significativa quando se considera o valor global da remuneração de um Gestor Governamental. Isso demonstra, precisamente, que não há, ao menos economicamente, um estímulo considerável à ascensão funcional dos servidores, conforme apontado por FERRAZ e MARTINS JUNIOR.

Não bastasse a questão relativa à possível falta de motivação para o desenvolvimento funcional, há outra crítica significativa da doutrina quanto à remuneração em parcela única, sem o acréscimo de nenhuma outra verba remuneratória, para os servidores públicos. Trata-se de uma aparente contradição entre as disposições do art. 39, § 3º, da CRFB e do § 4º do mesmo artigo.

O art. 39, § 3º, da CRFB, estende aos servidores públicos alguns dos direitos garantidos constitucionalmente aos trabalhadores em geral, nos termos do art. 7º da Constituição. São assegurados aos servidores públicos: a) o salário mínimo; b) décimo terceiro salário; c) remuneração por trabalho noturno superior ao do diurno; d) salário-família; e) jornada de trabalho de no máximo 8 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais; f) repouso semanal remunerado; g) remuneração do trabalho extraordinário superior, no mínimo, em 50% (cinquenta por cento) à do normal; h) gozo de férias remuneradas com pelo menos  $\frac{1}{3}$  (um terço) a mais do salário normal; i) licença-maternidade; j) licença-paternidade; k) proteção do mercado de trabalho da mulher; l) redução dos riscos inerentes ao trabalho; m) proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

Percebe-se claramente que alguns dos direitos listados dizem respeito a parcelas que têm como objetivo remunerar o servidor em razão de alguma peculiaridade do trabalho, como é o caso do adicional noturno, do adicional de horas extras, do salário-família, do décimo terceiro ou mesmo do terço constitucional de férias<sup>78</sup>. Nas palavras de RIGOLIN:

---

<sup>78</sup> Importante frisar que, em relação ao terço constitucional de férias, há controvérsia jurisprudencial quanto à sua natureza. Em julgado do STF a respeito da incidência de contribuição previdenciária sobre esta parcela, foi afirmado que teria natureza indenizatória, ao passo que o STJ afirmava a natureza remuneratória da verba. Em 2009, ao julgar a Pet. nº 7.296/PE, a Ministra ELIANA CALMON realinhou a jurisprudência do STJ com a da Suprema Corte para estabelecer natureza indenizatória do terço de férias e a não incidência de contribuição previdenciária sobre ele. Vale conferir a ementa do julgado:

**TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO - INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DAS TURMAS RECURSAIS DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - ADEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ AO ENTENDIMENTO FIRMADO NO PRETÓRIO EXCELSO.**

1. A Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais firmou entendimento, com base em precedentes do Pretório Excelso, de que não incide contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias.

2. A Primeira Seção do STJ considera legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias.

3. Realinhamento da jurisprudência do STJ à posição sedimentada no Pretório Excelso de que a contribuição previdenciária não incide sobre o terço constitucional de férias, verba que detém natureza indenizatória e que não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria.

4. Incidente de uniformização acolhido, para manter o entendimento da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, nos termos acima explicitados.

(Pet 7296/PE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 28/10/2009, DJe 10/11/2009) A despeito desse julgamento, o posicionamento jurisprudencial é distinto quando se refere à incidência de imposto de renda sobre o adicional de férias. Inúmeros processos defendem a não incidência do imposto em razão da natureza indenizatória da verba, que, portanto, não contribui para o aumento da renda do servidor e não poderia ser taxado. Nesses processos, porém, o posicionamento predominante da jurisprudência é pela incidência do imposto de renda. Nessa linha, cita-se recente julgado:

Eis, portanto, assim exposta, a contradição mais do que evidente: o § 3º do art. 39 estende aos ocupantes de cargos alguns direitos sociais, que são vantagens, gratificações, acréscimos, adicionais, porém o § 4º a seguir proíbe de pagá-los ao mesmo servidor ocupante de cargo público? Trata-se de algo como dar um presente a alguém sem porém largar esse objeto, detendo-o nas mãos.<sup>79</sup>

A garantia constitucional dos direitos sociais trazidos no art. 7º e estendidos aos servidores públicos no art. 39, § 3º, ambos da CRFB, não pode ser frustrada pela previsão de parcela única, contida no art. 39, § 4º, da CRFB.

Na verdade, segundo posicionamento da doutrina brasileira, é necessário que haja uma conciliação do disposto nos dois parágrafos do art. 39, a fim de evitar que um dispositivo constitucional perca eficácia em razão de outro. Nessa linha posicionam-se, por exemplo, MADEIRA, DI PIETRO, MELLO, GROTTI, CARVALHO, SILVA, MEDAUAR, FIGUEIREDO e ZANCANER.<sup>80</sup>

A consequência de se impedir o pagamento das vantagens<sup>81</sup> do art. 7º, estendidas aos servidores no art. 39, § 3º, é a supressão de direitos constitucionais por via transversa. Se

TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. INCIDÊNCIA SOBRE O ADICIONAL DE UM TERÇO DA REMUNERAÇÃO DAS FÉRIAS GOZADAS.

1. De acordo com a jurisprudência dominante do STJ, o adicional de um terço da remuneração das férias gozadas sujeita-se à incidência do imposto de renda, visto que configura acréscimo patrimonial e não está beneficiado por nenhuma regra de isenção tributária.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 450.899/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 11/03/2014)

Conclui-se, assim, que a natureza do adicional de férias, se indenizatório ou remuneratório, ainda pende de decisão definitiva da jurisprudência, que tem atribuído as duas naturezas, a depender da parcela que irá incidir sobre a verba. Evidente que tal contradição não pode prevalecer e exige julgamento uniformizador por parte dos Tribunais pátrios, mas ainda aguarda-se decisão nesse sentido. De todo modo, para o estudo ora desenvolvido, não há tanta diferença quanto à natureza desta verba, visto que se defende que o pagamento é obrigatório aos servidores públicos, nos termos do art. 39, § 3º, da CRFB.

<sup>79</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Servidores públicos – os arts. 38 e 39 da Constituição Federal*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXVII, nº 12, pp. 1359-1371. São Paulo: Editora NDJ, dezembro de 2011, p. 1367.

<sup>80</sup> MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Op. cit.*, p.404; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *O que muda na remuneração...*, p. 451; MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Op. cit.*, p. 278; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Op. cit.*, p. 1354; CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Op. cit.*, p. 669; SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, pp. 683-684; MEDAUAR, Odete. *Op. cit.*, pp. 270-271; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 630; ZANCANER, Weida. *Lineamentos sobre a remuneração dos servidores na Emenda Constitucional nº 19*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XIV, nº 7, pp. 429-430. São Paulo: Editora NDJ, julho de 1998, p. 429.

<sup>81</sup> Interessante ressaltar que, além das verbas asseguradas pelo art. 7º da CRFB, também o abono de permanência (art. 40, § 19), que tem como objetivo premiar o servidor que opta por permanecer em exercício, apesar de ter cumprido todos os requisitos para a aposentadoria, também pode ser pago em conjunto com o subsídio.

houvesse a intenção do constituinte de impedir esses acréscimos na remuneração dos agentes públicos, seria obrigatório que o texto constitucional assim previsse de forma expressa.

Para demonstrar o absurdo de não se acrescentar algumas parcelas à remuneração do servidor por ser feita por meio de subsídio, é ilustrativo exemplo utilizado por MAGALHÃES FILHO:

O art. 7º, inciso XIII, da Constituição estabelece jornada semanal máxima de 44 horas semanais. A Lei nº 8.112/90 prevê, no art. 19, duração máxima de prestação de serviço semanal de 40 horas. Assim, indaga-se: servidor público remunerado mediante subsídio que, no interesse da administração, for solicitado a fazer serviço extraordinário o fará sem a contraprestação pecuniária?

Ora, a resposta é verdadeiramente negativa. A uma, porque a exploração de mão de obra é contrária ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil. A duas, em face de a Constituição e as leis que regem o assunto preconizarem limites máximos de jornada de trabalho e o excesso ser devidamente remunerado por meio de adicionais de serviço extraordinário, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Estado.

Ademais, é assente, tanto nas normas de regência quanto na jurisprudência do Pretório Excelso, a vedação de prestação de serviço gratuito.

Esse mesmo raciocínio deve ser realizado para os servidores remunerados por subsídio que realizam serviços no período noturno. A Carta Magna assegura expressamente o direito dos servidores públicos ao adicional noturno.

Portanto, entende-se que, no que se refere aos direitos sociais estendidos pelo art. 39, § 3º, a expressão “parcela única” deve ser relativizada e a remuneração dos servidores deverá ser acompanhada do acréscimo.

Vale destacar que, além das parcelas trazidas no texto constitucional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 13, de 21 de março de 2006, definiu que algumas verbas percebidas pelos magistrados não estariam absorvidas pelo subsídio. Consta no art. 5º:

Art. 5º As seguintes verbas não estão abrangidas pelo subsídio e não são por ele extintas:

I - de caráter permanente: retribuição pelo exercício, enquanto este perdurar, em comarca de difícil provimento;

II - de caráter eventual ou temporário:

a) exercício da Presidência de Tribunal e de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência e do encargo de Corregedor;

b) investidura como Diretor de Foro;

- c) exercício cumulativo de atribuições, como nos casos de atuação em comarcas integradas, varas distintas na mesma Comarca ou circunscrição, distintas jurisdições e juizados especiais;
- d) substituições;
- e) diferença de entrância;
- f) coordenação de Juizados;
- g) direção de escola;
- h) valores pagos em atraso, sujeitos ao cotejo com o teto junto com a remuneração do mês de competência;
- i) exercício como Juiz Auxiliar na Presidência, na Vice-Presidência, na Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição;
- j) participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais.

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder os tetos referidos nos artigos 1º e 2º, ressalvado o disposto na alínea "h" deste artigo.

Ou seja, o CNJ entende que certas parcelas, algumas cuja natureza é indubitavelmente remuneratória<sup>82</sup>, a exemplo da verba por participação em Turma Recursal dos Juizados Especiais, não estão abrangidas pelo subsídio percebido mensalmente pelos magistrados.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CONAMP), por sua vez, também editou resolução para tratar do pagamento do subsídio aos membros do Ministério Público. Trata-se da Resolução nº 9, de 5 de junho de 2006, da qual destaca-se o art. 4º:

Art. 4º Estão compreendidas no subsídio de que trata o artigo anterior e são por esse extintas todas as parcelas do regime remuneratório anterior, exceto as decorrentes de:

- I – diferença de entrância ou substituição ou exercício cumulativo de atribuições;
- II – gratificação pelo exercício da função de Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente e Corregedor-Geral, quando não houver a fixação de subsídio próprio para as referidas funções;
- III – gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento nos gabinetes do Procurador-Geral, Vice Procurador-Geral ou equivalente, Corregedor-Geral ou em outros órgãos do respectivo Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional de Justiça, na forma prevista no inciso V do art. 37 da Constituição Federal;
- IV – exercício em local de difícil provimento;
- V – incorporação de vantagens pessoais decorrentes de exercício de função de direção, chefia ou assessoramento e da aplicação do parágrafo único do art. 232 da Lei Complementar 75 de 1993, ou equivalente nos Estados, aos que preencheram os seus requisitos até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, em 16 de dezembro de 1998;
- VI – direção de escola do Ministério Público.

---

<sup>82</sup> Reforça este ponto o próprio parágrafo único do art. 5º transcrito, que sujeita as verbas previstas no artigo ao teto remuneratório (ao qual, conforme o art. 37, § 11, da CRFB, não estão submetidas as parcelas indenizatórias).

VII – gratificação pelo exercício de função em conselhos ou em órgãos colegiados externos cuja participação do membro do Ministério Público decorra de lei;

Parágrafo único. A soma das verbas previstas neste artigo com o subsídio mensal não poderá exceder o teto remuneratório constitucional.

Ou seja, a resolução do CONAMP foi além da resolução do CNJ e determinou que, para os membros do Ministério Público, além de certas vantagens de caráter remuneratório, também vantagens pessoais decorrentes de exercício de cargo de chefia, função ou direcionamento não estariam englobadas pelo subsídio e, portanto, poderiam ser pagas em conjunto com ele.

Apesar do posicionamento favorável ao pagamento de subsídio em conjunto com outras verbas por estes Conselhos aos magistrados e aos membros do Ministério Público, a Administração dispensa tratamento distinto aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90. Para esses servidores, o subsídio representa efetivamente parcela única, sendo admitido o pagamento em conjunto apenas com eventual “parcela complementar”, instituída pela própria lei que prevê a remuneração da carreira por subsídio. É dessa parcela complementar que se trata a partir de agora.

### 3. A PARCELA COMPLEMENTAR DO SUBSÍDIO

#### 3.1. Instituição e natureza

Conforme apresentado no capítulo anterior, a remuneração dos servidores públicos é instituída por lei. Há inúmeras leis já vigentes que instituem o regime remuneratório do subsídio para servidores públicos federais (cada carreira tem previsão legal específica). As disposições legais, porém, são bastante semelhantes.

Para este estudo, serão apresentadas normas de 3 (três) diplomas legais, a fim de já demonstrar, inclusive, a semelhança de tratamento em cada um deles. Serão eles: a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, que trata da remuneração das carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal, Defensor Público da União, Procurador do Banco Central do Brasil e Policial Federal; a Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, que trata das carreiras de Oficial de Inteligência, Oficial Técnico de Inteligência, Agente de Inteligência e Agente Técnico de Inteligência; e a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, que trata das carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de Gestão Governamental, do Banco Central do Brasil - BACEN e de Diplomata, entre outras.

A respeito da instituição do subsídio, destaca-se da Lei nº 11.358/06:

Art. 1º A partir de 1º de julho de 2006 e 1º de agosto de 2006, conforme especificado nos Anexos I, II, III e VI desta Lei, respectivamente, passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, os titulares dos cargos das seguintes Carreiras: (Redação dada pela Lei nº 11.490, de 2007)

- I - Procurador da Fazenda Nacional;
- II - Advogado da União;
- III - Procurador Federal;
- IV - Defensor Público da União;
- V - Procurador do Banco Central do Brasil;
- VI - Carreira Policial Federal; e
- VII - Carreira de Policial Rodoviário Federal.
- VIII - Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. (Incluído pela Lei nº 11.490, de 2007).

Os artigos 2º, 3º e 4º listam as parcelas que antes compunham a remuneração (no modelo de vencimento básico somado a adicionais e gratificações) dos servidores enumerados. Nos arts. 5º e 6º, é vedado o pagamento de diversas outras vantagens:

Art. 5º Além das parcelas de que tratam os arts. 2º, 3º e 4º desta Lei, não são devidas aos integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei as seguintes espécies remuneratórias:

I - vantagens pessoais e vantagens pessoais nominalmente identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza;

II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;

III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial;

IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos;

V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço;

VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 192 e 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

VII - abonos;

VIII - valores pagos a título de representação;

IX - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

X - adicional noturno;

XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e

XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 7º desta Lei.

Art. 6º Os servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não poderão perceber cumulativamente com o subsídio quaisquer valores ou vantagens incorporadas à remuneração por decisão administrativa, judicial ou extensão administrativa de decisão judicial, de natureza geral ou individual, ainda que decorrentes de sentença judicial transitada em julgado.

O art. 7º, por sua vez, permite o pagamento do décimo terceiro (gratificação natalina, no caso dos servidores públicos federais), do adicional de férias, do abono de permanência, da retribuição pelo exercício de cargo de direção, chefia ou assessoramento e de parcelas indenizatórias em conjunto com o subsídio<sup>83</sup>.

Na Lei nº 11.776/08, a previsão do pagamento do subsídio vem da seguinte forma:

<sup>83</sup> Art. 7º O subsídio dos integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, das seguintes espécies remuneratórias:

I - gratificação natalina;

II - adicional de férias; e

III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se à retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento e às parcelas indenizatórias previstas em lei.

Art. 24. Os titulares dos cargos integrantes das Carreiras a que se referem os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei passam a ser remunerados exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo são os fixados no Anexo II desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.

Art. 25. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se referem os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei, a partir de 5 de junho de 2008, as seguintes parcelas remuneratórias:

I - Vencimento Básico;

II - Gratificação de Desempenho de Atividade de Informações - GDAI, de que trata o art. 11 da Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004;

III - Gratificação de Habilitação e Qualificação - GHQ, de que trata o § 3º do art. 9º da Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004; e

IV - Vantagem Pecuniária Individual, de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003.

Parágrafo único. Considerando o disposto no art. 24 desta Lei, aos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo não se aplica o disposto no art. 14 da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991, além de não fazerem jus à percepção das seguintes vantagens remuneratórias:

I - Gratificação de Desempenho de Atividade de Informações Estratégicas - GDI, de que trata o art. 2º da Lei nº 9.651, de 27 de maio de 1998;

II - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992;

III - Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa - GDATA, de que trata a Lei nº 10.404, de 9 de janeiro de 2002;

IV - as referentes à conclusão do Curso de Formação em Inteligência, do Curso de Formação Básica em Inteligência I, do Curso de Formação Básica em Inteligência II, do Curso de Especialização em Inteligência, do Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência e do Curso Avançado de Inteligência, referidos na Lei nº 10.862, de 20 de abril de 2004; e

V - Gratificação de Desempenho de Atividades de Informação e Inteligência - GDAIN e Gratificação de Desempenho de Atividades Complementares na ABIN - GDACABIN de que trata o inciso II do caput do art. 29 desta Lei.

Art. 26. Além das parcelas e vantagens de que trata o art. 25 desta Lei, não são devidas aos titulares dos cargos a que se referem os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei, a partir de 5 de junho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:

I - vantagens pessoais e vantagens pessoais nominalmente identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza;

II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;

III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento ou de cargo de provimento em comissão;

IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos;

V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço;

VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 190 e 192 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

- VII - abonos;
  - VIII - valores pagos a título de representação;
  - IX - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;
  - X - adicional noturno;
  - XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e
  - XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 28 desta Lei.
- Art. 27. Os servidores integrantes das Carreiras de que tratam os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei não poderão perceber cumulativamente com o subsídio quaisquer valores ou vantagens incorporadas à remuneração por decisão administrativa, judicial ou extensão administrativa de decisão judicial, de natureza geral ou individual, ainda que decorrentes de sentença judicial transitada em julgado.
- Art. 28. O subsídio dos integrantes das Carreiras de que tratam os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, das seguintes espécies remuneratórias:
- I - gratificação natalina;
  - II - adicional de férias;
  - III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;
  - IV - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; e
  - V - parcelas indenizatórias previstas em lei.

Por sua vez, a Lei nº 11.890/08 traz separadamente a alteração das leis específicas de cada carreira de que trata. Apenas para fins demonstrativos, cita-se as alterações das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho (regidas pela Lei nº 10.910/04):

- Art. 2º-A. A partir de 1º de julho de 2008, os titulares dos cargos de provimento efetivo integrantes das Carreiras a que se refere o art. 1º desta Lei passam a ser remunerados, exclusivamente, por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.
- Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput deste artigo são os fixados no Anexo IV desta Lei, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.
- Art. 2º-B. Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei, a partir de 1º de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:
- I - Vencimento Básico;
  - II - Gratificação de Atividade Tributária - GAT, de que trata o art. 3º desta Lei;
  - III - Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação - GIFA, de que trata o art. 4º desta Lei; e
  - IV - Vantagem Pecuniária Individual - VPI, de que trata a Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003.

Parágrafo único. Considerando o disposto no art. 2º-A desta Lei, os titulares dos cargos nele referidos não fazem jus à percepção das seguintes vantagens remuneratórias:

I - Gratificação de Desempenho de Atividade Tributária - GDAT, de que trata o art. 15 da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002;

II - retribuição adicional variável, de que trata o art. 5º da Lei nº 7.711, de 22 de dezembro de 1988;

III - Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação - GEFA, criada pelo Decreto-Lei nº 2.371, de 18 de novembro de 1987; e

IV - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992.

Art. 2º-C. Além das parcelas e vantagens de que trata o art. 2º-B desta Lei, não são devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 1º desta Lei, a partir de 1º de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:

I - vantagens pessoais e Vantagens Pessoais Nominalmente Identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza;

II - diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;

III - valores incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento ou de cargo de provimento em comissão;

IV - valores incorporados à remuneração referentes a quintos ou décimos;

V - valores incorporados à remuneração a título de adicional por tempo de serviço;

VI - vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 192 e 193 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

VII - abonos;

VIII - valores pagos a título de representação;

IX - adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;

X - adicional noturno;

XI - adicional pela prestação de serviço extraordinário; e

XII - outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente mencionados no art. 2º-E.

Art. 2º-D. Os servidores integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não poderão perceber cumulativamente com o subsídio quaisquer valores ou vantagens incorporadas à remuneração por decisão administrativa, judicial ou extensão administrativa de decisão judicial, de natureza geral ou individual, ainda que decorrentes de sentença judicial transitada em julgado.

Art. 2º-E. O subsídio dos integrantes das Carreiras de que trata o art. 1º desta Lei não exclui o direito à percepção, nos termos da legislação e regulamentação específica, de:

I - gratificação natalina;

II - adicional de férias;

III - abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV - retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; e

V - parcelas indenizatórias previstas em lei.

Dos artigos citados, verifica-se uma constatação clara: todos os diplomas legais, na parte específica de cada carreira, instituem a remuneração em parcela única e vedam o

pagamento de uma série de vantagens antes percebidas pelos servidores ocupantes daqueles cargos públicos.

Além das vantagens que antes compunham a estrutura remuneratória (adicionais e gratificações comuns a todos os ocupantes dos cargos), é proibido o pagamento de inúmeras vantagens pessoais (são vedadas as mesmas vantagens, independentemente da carreira, como se observa nos dispositivos citados – art. 5º, da Lei nº 11.358/06; art. 26, da Lei nº 11.776/08 e art. 2º-C da Lei nº 11.890/08). Aí surge o problema. Vários servidores públicos incorporaram parcelas em sua remuneração ao longo dos anos de serviço prestado à Administração e, quando da instituição do subsídio, tiveram sua remuneração minorada.

Essa redução, porém, é proibida pela CRFB, nos termos do art. 37, XV. Para compatibilizar o novo regime remuneratório com a Constituição foi previsto o pagamento de uma parcela complementar ao subsídio. Vale conferir:

**Lei nº 11.358/06**

Art. 11. A aplicação do disposto nesta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.

§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos, das Carreiras ou da tabela remuneratória referidas no art. 1º desta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes dos Anexos I, II e III desta Lei.

§ 2º A parcela complementar de subsídio referida no § 1º deste artigo estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

(...)

**Lei nº 11.776/08**

Art. 31. A aplicação das disposições desta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.

§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga: I - aos servidores integrantes das Carreiras de que tratam os incisos I e II do caput do art. 2º desta Lei, a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de

reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes do Anexo II desta Lei; e

(...)

§ 2º A parcela complementar de subsídio e a vantagem pessoal nominalmente identificada referidas nos incisos I e II do § 1º deste artigo estarão sujeitas exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

(...)

**Lei nº 11.890/08** (na parte que altera a Lei nº 10.910/04, utilizada como exemplo acima)

Art. 2º-F. A aplicação das disposições desta Lei aos servidores ativos, aos inativos e aos pensionistas não poderá implicar redução de remuneração, de proventos e de pensões.

§ 1º Na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos e das Carreiras ou das remunerações previstas nesta Lei, da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes do Anexo IV desta Lei.

§ 2º A parcela complementar de subsídio referida no § 1º deste artigo estará sujeita exclusivamente à atualização decorrente de revisão geral da remuneração dos servidores públicos federais.

Verifica-se com tranquilidade a finalidade da parcela complementar do subsídio: dar cumprimento à garantia constitucional de irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos. A natureza dessa parcela, entretanto, não é óbvia.

No capítulo anterior foram citadas algumas verbas que a doutrina entende devem ser pagas em conjunto com o subsídio<sup>84</sup>, gerando exceções à regra da parcela única. Além daquelas verbas, importa destacar que há autores que defendem o pagamento também de outras parcelas aos servidores. É o caso, por exemplo, de MAGALHÃES FILHO, para quem

somente os adicionais e as gratificações inerentes ao exercício do cargo efetivo são absorvidos pelo sistema de subsídio. Tais vantagens são aquelas criadas por lei e vinculadas diretamente ao exercício da função efetiva, como gratificação de produtividade, de atividade, de controle externo, legislativa etc.

Contudo, existem adicionais e gratificações que são autônomos em relação ao cargo efetivo, ou seja, a percepção é independente das atribuições do

---

<sup>84</sup> Ressalta-se que, conforme se verifica nos dispositivos transcritos das leis que instituem a sistemática remuneratória para cada carreira, inúmeras das vantagens constitucionais tiveram seu pagamento impedido aos servidores que recebem por subsídio. Assim, seria passível de discussão de constitucionalidade os dispositivos que suprimem direitos dos servidores públicos.

cargo efetivo, porquanto é adstrita a situações específicas previstas em lei ou na própria Constituição.

A título de exemplo, pode-se citar, entre outras vantagens pecuniárias: adicionais de insalubridade, periculosidade, penosidade; adicionais de função, de serviço extraordinário, noturno, de localidade, de férias; gratificações natalina, natalícia, de encargo de curso ou concurso, de substituição; e abono de permanência.<sup>85</sup>

Esse posicionamento de inclusão de apenas adicionais ou parcelas relativas ao cargo efetivo, e não de vantagens pessoais, embora à primeira vista pareça acertado, na verdade encontra dificuldades para ser compatibilizado com o texto constitucional. É que a vedação ao pagamento de verbas remuneratórias em conjunto com o subsídio é expresso na CRFB. Como as vantagens pessoais incorporadas pelo servidor não decorrem de dispositivo constitucional que permita excetuar a regra do art. 39, § 4º, não há justificativa para não aplicar a absorção desses valores, determinada, em geral, pela própria lei que institui o subsídio para a carreira.

Dessa constatação decorre uma dúvida relevante: se parcelas remuneratórias não podem ser pagas em conjunto com o subsídio, salvo nas hipóteses excetuadas pela própria Carta Política, qual seria a natureza da parcela complementar? Evidente que não pode ter caráter remuneratório.

Também não consiste em parcela indenizatória. Segundo GROTTI, são características das indenizações:

1. são eventuais (não são necessárias, ou inerentes ao exercício do cargo público, mas decorrentes de fatos ou acontecimentos especiais previstos na norma);
2. são isoladas, não se incorporando ou integrando aos vencimentos, subsídios ou proventos para qualquer fim;
3. são compensatórias, pois estão sempre relacionadas a acontecimentos, atividades ou despesas extraordinárias feitas pelo servidor ou agente pelo exercício da função;
4. são referenciadas a fatos e não à pessoa do servidor.<sup>86</sup>

A parcela complementar do subsídio não se enquadra em nenhuma das características listadas. Trata-se de verba não eventual, pois paga mensalmente ao servidor para impedir a redução remuneratória; não isolada, pois é computada em conjunto com o subsídio para, por

---

<sup>85</sup> MAGALHÃES FILHO, Inácio. *Reflexões acerca do instituto do subsídio*. In: Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 10, n. 117, novembro 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70205>>. Acesso em 28 de maio de 2014, pp 3-4.

<sup>86</sup> GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Op. cit.*, p. 1366.

exemplo, a incidência do teto remuneratório; não compensatória, pois não se destina a ressarcir ou compensar nenhum tipo de gasto ou lesão ao servidor; e, por fim, é claramente vinculada à pessoa do servidor e às vantagens que incorporou ao longo de sua vida funcional, e não a um fato. Assim, a natureza da parcela também não é indenizatória.

Conclui-se, portanto, que a natureza da parcela complementar do subsídio é *sui generis*. Trata-se de verba com a mesma natureza jurídica do subsídio e que, por conseguinte, deve ser considerada uma parte do subsídio dos servidores. Dessa forma, a parcela complementar do subsídio deve submeter-se à mesma disciplina legal adotada em relação ao subsídio em si. É essa a única conclusão compatível com o ordenamento jurídico para permitir o pagamento dessa parcela em um modelo remuneratório supostamente formado por “parcela única”.

Ocorre que as leis que instituíram o subsídio e a sua parcela complementar estabelecem uma absorção progressiva dessa verba, conforme se verifica nos dispositivos supracitados. Considerada a natureza *sui generis* da parcela, essa absorção é legal e constitucionalmente possível? É o que se verificará nos próximos tópicos.

### **3.2. A absorção da parcela complementar do subsídio**

#### **3.2.1. A sistemática de absorção**

A parcela complementar do subsídio, instituída para impedir a redutibilidade remuneratória de alguns servidores públicos, nos termos das leis que a ela se referem, tem natureza provisória e deve ser gradativamente absorvida.

A absorção da parcela ocorre sempre que o servidor tenha algum tipo de reajuste em sua remuneração, independentemente da origem desse reajuste. Ou seja, o desenvolvimento funcional do servidor, os reajustes concedidos à carreira, a revisão geral anual são todas hipóteses em que a parcela complementar será absorvida na mesma proporção do aumento recebido.

Para ilustrar essa absorção, considere-se um Gestor Governamental, da Classe Especial, padrão II da carreira, que tenha incorporado ao longo de sua vida funcional quintos, anuênios e certos adicionais e recebesse, antes da instituição do subsídio, uma remuneração mensal de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Com a alteração de seu regime remuneratório para o subsídio pela Lei nº 11.890/08, o montante devido mensalmente passou a ser de R\$ 13.995,68 (em 1º de julho de 2008), conforme o Anexo IV da lei. Uma vez que o servidor não pode ter redução remuneratória, em seu contracheque passou a constar o subsídio acrescido de uma parcela complementar no valor de R\$ 6.004,32 (seis mil e quatro reais e trinta e dois centavos), de modo que sua remuneração permaneceu no montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Em setembro de 2008, o servidor progride na carreira e passa ao padrão III da Classe Especial, cujo subsídio é de R\$ 14.332,98 (catorze mil trezentos e trinta e dois reais e noventa e oito centavos). Devido à previsão de que a parcela complementar será gradativamente absorvida, ao invés de o desenvolvimento funcional gerar benefício financeiro ao servidor, o que ocorreu foi que a parcela complementar deixou de ser paga no valor de R\$ 6.004,32 (seis mil e quatro reais e trinta e dois centavos) e passou a ser paga no montante de R\$ 5.667,02 (cinco mil seiscentos e sessenta e sete reais e dois centavos). A remuneração continua a totalizar R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Isso significa que, embora o servidor tenha se desenvolvido funcionalmente, o que deveria significar uma melhora financeira em sua remuneração, o montante percebido mensalmente pelos serviços prestados fica estagnado no total de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) até que toda a parcela complementar que ele recebe seja absorvida.

Por consequência, esse servidor, mesmo atingindo o padrão IV da Classe Especial (topo da Carreira), continua a receber remuneração de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) até 1º de janeiro de 2014, momento em que o subsídio de Gestor Governamental do topo de carreira passou a ser de R\$ 20.353,09 (vinte mil trezentos e cinquenta e três reais e nove centavos).

Em outras palavras, o servidor passou cerca de 6 (seis) anos sem nenhuma espécie de aumento remuneratório, apesar de nesse período ter se desenvolvido funcionalmente e terem sido concedidos reajustes para a carreira a que pertence. É compatível esse congelamento da

remuneração do servidor com o ordenamento jurídico brasileiro? Isto é, a absorção da parcela complementar é constitucional? Este é o tema do próximo tópico e o foco deste trabalho.

### **3.2.2. A compatibilidade da parcela complementar do subsídio e de sua gradativa absorção com o ordenamento jurídico brasileiro**

Consoante apresentado, o regime remuneratório do subsídio, nos termos do art. 39, § 4º, da CRFB, consiste no pagamento do servidor mediante parcela única. Para cumprir o determinado pelo art. 37, XV, da CRFB, e impedir a redução do montante percebido pelo servidor como remuneração, as leis de cada carreira, ao instituírem o subsídio, admitem o pagamento de uma parcela complementar em conjunto com ele.

Dado que a parcela complementar é de natureza *sui generis*, não consistindo em parcela remuneratória ou indenizatória e que seu objetivo é precisamente cumprir a previsão constitucional de irredutibilidade remuneratória, entende-se que a parcela complementar, em si, é plenamente compatível com o ordenamento jurídico brasileiro.

O mesmo raciocínio, porém, não pode ser adotado em relação às previsões legais de que essa parcela será gradativamente absorvida.

Os servidores públicos federais são regidos pela Lei nº 8.112/90, que previa uma série de vantagens que poderiam ser incorporadas à remuneração do servidor. Com efeito, era possível, por exemplo, a percepção de adicional por tempo de serviço (art. 61, III, já revogado, mas que constitui a remuneração dos servidores que o incorporaram), de anuênios (que consistem na transformação do adicional por tempo de serviço conquistado antes da vigência da Lei nº 8.112/90, nos termos do art. 244 desta) e de quintos (art. 62, que previa que para os servidores que exercessem funções de direção, chefia ou assessoramento seria possível incorporar um quinto do valor da função para cada ano de exercício nela, até completar cinco quintos).

Diante dessas previsões, inúmeros servidores públicos federais percebiam mensalmente, além de sua remuneração padrão (vencimento básico acrescido dos adicionais

legais), também valores decorrentes dessas vantagens incorporadas. E isso era característica do modelo remuneratório vivenciado à época, que previa inúmeras vantagens como meio de motivar o servidor.

Com a alteração do regime remuneratório de alguns servidores de carreiras para o subsídio, houve diversos casos de redução remuneratória em decorrência da impossibilidade de se continuar o pagamento das vantagens e adicionais de caráter individual que o servidor havia incorporado pelos longos anos de serviço prestados à Administração. Assim, esses servidores passaram a receber a parcela complementar do subsídio.

A previsão infraconstitucional de que essa parcela será absorvida, porém, desvaloriza por completo os servidores com mais tempo de carreira e de serviço público. Explica-se: são os servidores mais velhos e com mais anos de serviço que se prejudicam com a absorção da parcela complementar, pois possuem mais valores incorporados, em razão de sua dedicação há mais tempo à carreira.

Além disso, várias das vantagens individuais antes incorporadas pelos servidores públicos federais já não podem mais ser recebidas, pois os dispositivos a elas referentes foram revogados. Apenas aqueles agentes que já as recebiam permaneceram com o direito de continuar essa percepção. É esse o caso do adicional por tempo de serviço, dos anuênios e dos quintos. Logo, fica claro que são os servidores mais antigos que se prejudicam com a estagnação de sua remuneração (esta explicada no tópico anterior).

A absorção da parcela complementar, portanto, consiste em desrespeito ao princípio da valorização dos servidores públicos de carreira. Sobre esse tema, interessante a lição de CARVALHO:

A Constituição Federal, quando acentuou que os servidores seriam organizados em **carreira** (art. 39, *caput*), a qual é “**o caminho e o horizonte a serem percorridos, vislumbrados e almejados pelo servidor público**”, albergou implicitamente a ideia de valorização do funcionário estatal **ao longo de sua vida funcional**, inclusive por meio, por exemplo, da figura da promoção por antiguidade, valor protegido em nível infraconstitucional, no regime jurídico do funcionalismo de muitos entes federados, pelo justo adicional de tempo de serviço.

Ou seja, a organização dos servidores em carreira engloba o pressuposto de uma vida funcional, um longo caminho de trabalho prestado ao Estado, a pressupor um incentivo e premiação ao **maior tempo dedicado ao serviço**

**público** pelo servidor integrante de determinada carreira, o qual deve ser honrado pela Administração Pública pela mais longa consagração de seu trabalho e de sua vida profissional à estrutura administrativa de pessoal estatal.<sup>87</sup> (grifos no original)

É de se ressaltar, inclusive, que a valorização do servidor público deve ser um objetivo da Administração até mesmo para que haja uma profissionalização dos serviços por ela prestados. O servidor valorizado trabalha melhor e irá, por conseguinte, trazer mais benefícios para o Estado e para a sociedade como um todo.

Além de gerar a desvalorização do servidor público mais antigo, a absorção da parcela complementar do subsídio está eivada de vícios constitucionais. O primeiro e mais evidente se refere à ofensa ao Princípio da Isonomia, insculpido no *caput* do art. 5º, da CRFB.

Segundo sua definição clássica, a isonomia consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. No caso da absorção da parcela complementar do subsídio, a violação a esse preceito é verificada em mais de um viés.

Os servidores com mais tempo de carreira são, naturalmente, diferentes dos servidores mais novos na carreira. É em razão de distinções quanto ao tempo de serviço e a atividades prestadas ao Estado que os servidores mais antigos incorporaram vantagens pessoais em sua remuneração.

A absorção da parcela complementar do subsídio, porém, busca igualar esses servidores, desconsiderando por completo essas distinções. Ou seja, a absorção da parcela complementar será gradativa até que a remuneração dos servidores de cada nível da carreira seja igualada, sendo irrelevante se o servidor exerceu ou não atribuições especiais que lhe garantiriam um benefício remuneratório. Não há dúvidas da oposição desta situação à igualdade constitucional.

Em outro viés, a absorção da parcela complementar do subsídio atenta contra o Princípio da Isonomia por impedir reajustes na remuneração dos servidores mais antigos até que a parcela seja completamente absorvida. É que, conforme demonstrado no tópico anterior, a remuneração dos servidores públicos federais que recebem a parcela complementar fica

---

<sup>87</sup> CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Op. cit.*, p. 656.

estagnada até que o subsídio designado para a carreira seja superior ao valor por eles percebido.

Entretanto, os servidores que fazem jus ao recebimento da parcela complementar não poderiam ser privados de reajustes tão somente porque, ao longo das respectivas carreiras, incorporaram determinadas vantagens que lhes garantem estipêndios mensais superiores aos recebidos pelos demais integrantes da mesma carreira.

É inadmissível que determinado reajuste, previsto legalmente para todos os integrantes da carreira, incida sobre a remuneração de apenas alguns servidores. Da mesma forma, não há como se aceitar que um servidor seja promovido na carreira e sua remuneração mensal permaneça inalterada, como pretendido pelo legislador ordinário.

A verdade é que a absorção gradativa da parcela complementar retira de alguns servidores, sem qualquer justificativa jurídica aceitável, vantagens incorporadas legitimamente, tais como quintos, décimos, anuênios ou abonos, e pretende igualar servidores com situações funcionais absolutamente distintas. É, portanto, inconstitucional por violação ao Princípio da Isonomia.

Há inconstitucionalidade na absorção da parcela complementar do subsídio também quando se analisa as disposições do art. 37, XIII e XIV, da CRFB. Preveem esses artigos:

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:

(...)

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

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

De acordo com o inciso XIII acima transcrito, é defeso à Administração Pública vincular espécies remuneratórias no regramento da remuneração de pessoal no serviço público. No caso da parcela complementar, foi exatamente o que ocorreu.

Ao determinar que a parcela complementar será gradativamente absorvida sempre que houver qualquer reajuste no subsídio pago aos servidores, o legislador visa a igualar a remuneração de servidores que atualmente recebem remunerações distintas.

De fato, com a gradativa absorção da parcela complementar, aqueles servidores que incorporaram vantagens pessoais – seja porque exerceram funções de confiança ou porque possuem mais tempo de dedicação ao serviço público – terão seus estipêndios progressivamente equiparados aos recebidos pelos demais integrantes da carreira, sem qualquer alteração na situação de fato que justifique essa equiparação.

Tem-se, no caso, não a vinculação de apenas uma espécie remuneratória, mas sim a vinculação e a obrigatória equiparação de toda a remuneração mensal dos integrantes de uma carreira do serviço público federal, o que se mostra completamente contrário ao estabelecido no art. 37, XIII, acima transcrito.

No que se refere ao inciso XIV do art. 37, segundo o qual os acréscimos pecuniários percebidos pelos servidores públicos não devem ser computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores, a violação fica também clara.

A absorção da parcela complementar do subsídio manifesta a intenção do legislador ordinário de computar as vantagens pessoais adquiridas pelos servidores ao longo dos anos para lhes negar os próximos acréscimos pecuniários. Isso porque a parcela complementar é formada, precisamente, pelos acréscimos pecuniários adquiridos pelos servidores ao longo das respectivas carreiras. Ou seja, trata-se da reunião dos valores recebidos a título de anuênios, quintos incorporados, abonos, entre outros.

No momento que as leis que instituem o subsídio e sua parcela complementar dispõem que o valor dessa parcela será reduzido sempre que o montante do subsídio for majorado, há evidente cômputo desses acréscimos pecuniários, conquistados legitimamente pelos servidores, no cálculo dos futuros reajustes. Assim, também por violação ao art. 37, XIV, da CRFB, é a absorção da parcela complementar do subsídio inconstitucional.

Outro princípio relevante no caso é o da irredutibilidade remuneratória, previsto no art. 37, XV, da CRFB. Embora o objetivo da parcela complementar do subsídio, quando de sua

instituição, seja precisamente evitar a redução da remuneração do servidor público, a sua gradativa absorção pode gerar violação a esse princípio.

De fato, em uma primeira análise, a absorção progressiva não aparenta infringir a norma do art. 37, XV, pois o STF já decidiu que é o valor nominal da remuneração o que é protegido pela Constituição<sup>88</sup>. Assim, como a absorção da parcela complementar não reduziria o valor nominal percebido pelo servidor, não haveria violação a essa norma.

No entanto, se considerada a natureza *sui generis* da parcela complementar do subsídio e a necessidade de que seu tratamento normativo seja idêntico ao concedido ao próprio subsídio, a situação muda. É que, se a parcela complementar for verba de natureza idêntica à do subsídio, regida pela mesma normatização, ela também deve estar resguardada pela irredutibilidade e, por conseguinte, não poderia ter seu valor minorado.

Ao analisar questões relativas à parcela complementar do subsídio, porém, a jurisprudência pátria ainda não analisou os aspectos constitucionais levantadas neste estudo. O que se encontra são decisões que discutem tão somente a manutenção do valor nominal e alegam que a pretensão seria de reconhecimento de direito adquirido a regime jurídico. Vale conferir alguns arestos:

MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ENCAMPAÇÃO DO ATO. LEI Nº 11.358/2006. SUBSÍDIO. VANTAGEM PESSOAL (QUINTOS). CUMULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

I- É assente nesta e. Corte o entendimento de que a autoridade superior àquela que praticou o ato impugnado torna-se parte legítima do pólo passivo do mandamus se, nas informações, encampa a decisão da autoridade hierarquicamente inferior, defendendo a sua legalidade.

<sup>88</sup> Nessa linha, cita-se, a título exemplificativo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. ADICIONAL DE INATIVIDADE. SUPRESSÃO PELA MEDIDA PROVISÓRIA 2.131/2000. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. AUSÊNCIA DE OFENSA À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA 279/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 03.8.2012. A jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, bem como ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, quando preservado seu valor nominal, razão pela qual não se divisa a alegada ofensa ao dispositivo constitucional suscitado. Divergir do entendimento do Tribunal *a quo* no sentido de não houve redução vencimental demandaria a reelaboração da moldura fática delineada na origem, inviável em sede recursal extraordinária. Aplicação da Súmula 279/STF: “Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF, RE 783034 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 11/03/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-059 DIVULG 25-03-2014 PUBLIC 26-03-2014).

II - O direito adquirido, no que se refere à remuneração dos servidores públicos, traduz-se apenas na preservação do valor nominal dos vencimentos ou proventos, não protegendo a estrutura remuneratória ou determinada fórmula de composição de vencimento.

Precedentes do STF e STJ.

III - Na espécie, a **Lei nº 11.358/2006 assegurou a irredutibilidade de vencimentos aos integrantes da carreira da Advocacia-Geral da União, na forma de parcela complementar de subsídio, que, ao ensejo da aplicação dessa nova forma de estipêndio, tiveram decréscimo remuneratório, ficando, porém, dita parcela complementar, absorvida por ocasião do desenvolvimento do servidor no cargo ou na carreira.**

Segurança denegada.<sup>89</sup>

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. VNPI. PROCURADOR FEDERAL. MP 305/2006. ATS. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. IRREDUTIBILIDADE PRESERVADA. POLÍTICA DE SUBSÍDIO. PARCELA ÚNICA. ABSORÇÃO DE EVENTUAL PARCELA COMPLEMENTAR PELOS REAJUSTES FUTUROS. POSSIBILIDADE. REGRA CONSTITUCIONAL. 1. Os servidores públicos não têm direito adquirido a regime jurídico, podendo a administração alterar as parcelas que compõem a remuneração dos servidores, desde que observadas os postulados constitucionais, em especial, a irredutibilidade de vencimentos. 2. Com o advento da Lei n. 10.480/2002, os antigos "Procuradores Autárquicos" passaram a integrar a carreira única de Procurador Federal, quadro próprio da Procuradoria-Geral Federal (art. 12 da Lei n. 10.480/2002), que, por sua vez, está vinculada à Advocacia-Geral da União (art. 9º da Lei n. 10.480/2002). O art. 135 da Constituição Federal passou a prever que os Advogados Públicos devem ser remunerados na forma de subsídio, conforme determina o art. 39, §4, da Constituição Federal, sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, inciso X e XI, da Constituição Federal. Desta forma, a partir da publicação da da Medida Provisória 305, de 29/06/2006, transformada na Lei nº 11.358, de 19/10/2006, ficou vedada a percepção do subsídio em conjunto com a Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada (VPNI) ou outras vantagens pessoais. 3. "Não é viável juridicamente a aplicação de um sistema de remuneração misto, ou seja, uma síntese do regime anterior com o atual, aplicando ao servidor o que cada um desses regimes lhe é mais favorável" (AC 200771000299820, CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, TRF4 - TERCEIRA TURMA, D.E. 16/09/2009.) 4. **Dessa forma, a técnica de transformar as vantagens recebidas pelos procuradores numa parcela complementar, que será gradativamente reduzida com o desenvolvimento da carreira (sem que isso implique redução dos valores nominais recebidos mensalmente pelos procuradores), não consiste em violação ao direito adquirido ou redução salarial, mas sim metodologia impar de manutenção do valor nominal e da previsão constitucional da parcela única.** 5. Apelação não provida.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> STJ, MS nº 12074/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 27/06/2007, DJ 10/09/2007, p. 185, grifos aditados.

<sup>90</sup> TRF – 1ª Região, AMS nº 0022932-89.2006.4.01.3400/DF, Rel. Juíza Federal ROSIMAYRE GONCALVES DE CARVALHO, 2ª TURMA SUPLEMENTAR, e-DJF1 p.571 de 01/02/2012, grifos aditados.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. LEI Nº 11.890/2008. SUBSÍDIO. ACUMULAÇÃO COM VANTAGENS PESSOAIS. IMPOSSIBILIDADE.

1. Sentença que julgou improcedente pleito do autor para manutenção de vantagens pessoais "obtidas ao longo de sua carreira funcional", inclusive "a proveniente de decisão judicial transitada em julgado".

2. Na hipótese, o autor, que se aposentou em 1997 no cargo de Técnico do Tesouro Nacional, recebia, em agosto de 2008, já reclassificado como Analista Tributário da Receita Federal, remuneração bruta composta pela soma do seu provento básico com outras rubricas, referentes a vantagens pessoais e gratificações, e uma relativa à decisão judicial transitada em julgado. **No mês seguinte, por força da Lei nº 11.890/2008, que reestruturou a composição remuneratória da sua carreira, o autor continuou a receber o mesmo valor bruto, mas na forma de subsídio e mais uma parcela complementar, a qual vem sendo gradativamente absorvida pelo subsídio, à proporção que ele é majorado.**

**3. Não há ilegalidade ou inconstitucionalidade a amparar a pretensão do autor, tendo em vista que, quando da implantação do subsídio, foi mantido valor nominal da sua remuneração bruta, assegurando-se a irredutibilidade dos seus proventos. Além do que, não há direito adquirido a regime jurídico.**

4. Precedentes de todas as Turmas e do Pleno desta Corte que tratam da mesma Lei nº 11.890/2008, em casos análogos ao dos autos.

5. "Consoante entendimento consagrado por esta Corte Superior, a lei superveniente que promove a reestruturação do sistema remuneratório do servidor público pode operar a absorção de vantagens pessoais incorporadas, ainda que tenham sido obtidas judicialmente, desde que observada, de qualquer modo, a irredutibilidade nominal de vencimentos. Isso porque a decisão judicial, em tais hipóteses, obedece a cláusula rebus sic stantibus, a produzir efeitos somente quando mantiverem hígidas as situações de fato e de direito existentes no momento de sua prolação, de sorte que não há falar em violação do princípio constitucional da coisa julgada" (AGRESP 200901797906, MARCO AURÉLIO BELLIZZE, STJ - QUINTA TURMA, DJE de 15/02/2013).

6. Apelação à qual se nega provimento.<sup>91</sup>

A questão da irredutibilidade já foi apontada de forma diversa neste estudo, mas não há precedentes que analisem efetivamente a natureza da parcela complementar, a fim de verificar-se se o posicionamento dos Tribunais seria diferente e coincidiria ou não com o ora defendido.

No que se refere à questão do direito adquirido a regime jurídico, destaca-se que é argumento que não se encaixa quando se trata da parcela complementar do subsídio e sua absorção gradativa.

<sup>91</sup> TRF – 5ª Região, Processo: 00068756220114058200, AC561482/PB, Relator: Desembargador Federal FRANCISCO CAVALCANTI, Primeira Turma, Julgamento: 05/09/2013, Publicação: DJE 12/09/2013 - Página 152, grifos adotados.

Não se discute o direito de a Administração rever as regras remuneratórias dos servidores, o que é plenamente possível considerando-se o regime de direito público a que se submetem e seu vínculo estatutário. Ou seja, o que se discute não é eventual direito do servidor à manutenção do regime remuneratório anterior, como alegam os julgados citados.

O ponto em discussão é o direito do servidor de manter o valor de sua remuneração e o direito de ser igualmente beneficiado com os direitos objetivos concedidos ao restante da carreira, como a progressão, reajustes etc.

Em outras palavras, a não absorção da parcela complementar não decorre de uma alegação de direito adquirido a regime jurídico, mas sim do efetivo direito que os servidores têm de usufruir os novos direitos e vantagens que foram previstos para a carreira de que faz parte. É ilógico vedar a alguns o gozo de aumentos remuneratórios garantidos aos demais membros da carreira sob o fundamento de que se buscaria manutenção do regime jurídico anterior para os servidores prejudicados.

Ademais, embora a alteração da remuneração dos servidores do regime de vencimento para o regime dos subsídios seja plenamente possível, não se pode desconsiderar os direitos resguardados constitucionalmente a eles, de modo que as modificações não podem acarretar supressão de garantias constitucionais, como as contidas no art. 39, § 3º, no art. 37, XIII, XIV e XV ou do Princípio da Isonomia (do art. 5º). E essa supressão acaba sendo uma consequência da absorção da parcela complementar do subsídio.

Diante disso, conclui-se que, apesar de a parcela complementar do subsídio ser compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, a sua gradativa absorção não é. Espera-se que esse tema seja em breve analisado de forma mais detalhada pelo Poder Judiciário, a fim de que sejam evitados os graves prejuízos que têm sofrido os servidores públicos federais em decorrência dessa absorção por ocasião de qualquer incremento remuneratório.

## CONCLUSÃO

Ao longo dos anos e das várias Constituições brasileiras, houve algumas mudanças nos modelos remuneratórios dos servidores públicos. A Constituição de 1988, a mais detalhada no que se refere aos agentes públicos, previu, originalmente, o pagamento a todos pelo sistema de vencimentos (ou seja, vencimento básico acrescido de vantagens pecuniárias).

Esse modelo foi utilizado pela Lei nº 8.112/90 – diploma que rege a relação dos servidores públicos federais com a Administração e dispõe sobre seu regime jurídico – que especificou vantagens a serem pagas em conjunto com o vencimento básico e o objetivo dessas vantagens.

Em 1998, com a edição da EC nº 19, foram incluídos alguns parágrafos no art. 39 do texto constitucional, entre eles o § 4º e o § 8º. Estes dispositivos instituíram um novo regime remuneratório para agentes políticos e para os membros de Poder – o subsídio – e facultaram a extensão desse regime aos servidores públicos organizados em carreira.

O subsídio se caracteriza por ser pago em parcela única, vedado o acréscimo de adicionais, gratificações, abonos ou qualquer outra verba de natureza remuneratória. As parcelas indenizatórias podem ser cumuladas em razão de terem como finalidade a compensação de gastos efetuados pelo servidor para o exercício da função.

Diante da alteração constitucional, inúmeros diplomas legais foram editados e instituíram a remuneração por subsídio para servidores públicos federais de várias carreiras. Houve, porém, alguns problemas quando da alteração do regime remuneratório.

É que alguns servidores haviam incorporado diversas vantagens em seus estipêndios, o que gerava um ganho mensal superior ao montante definido como valor do subsídio da carreira a que se vinculavam (na classe e padrão respectivo). Em razão da determinação constitucional de que a remuneração dos servidores públicos é irredutível (art. 37, XV), foi necessário que as leis que instituíram o subsídio também estabelecessem um mecanismo para impedir a redução remuneratória.

Assim foi criada a parcela complementar do subsídio. Trata-se de parcela que é paga em conjunto com o subsídio a fim de evitar a redução do valor nominal dos estípedios dos servidores públicos.

O problema é que, para que seja compatível com as determinações constitucionais, essa parcela não pode ter caráter remuneratório, pois violaria a previsão da “parcela única”. Seu caráter também não é indenizatório, pois não compensa perdas do servidor. A conclusão a que se chega é que a natureza da parcela complementar do subsídio deve ser *sui generis*, sendo parcela do mesmo caráter que o próprio subsídio e, portanto, componente dele.

Ocorre que, em conjunto com a previsão de pagamento dessa parcela complementar, as normas infraconstitucionais que instituíram o subsídio estabelecem que essa parcela será gradativamente absorvida da remuneração dos servidores (até sua extinção) a cada incremento remuneratório percebido.

Isso significa que o servidor que recebe a parcela complementar pode ficar anos sem receber nenhuma espécie de reajuste ou aumento de seus vencimentos, ainda que tenha sido concedido reajuste para toda a carreira ou que ele mude de padrão ou classe por meio de progressão ou promoção funcional. Em outras palavras, a absorção da parcela complementar do subsídio gera um congelamento da remuneração do servidor que a recebe.

Essa estagnação remuneratória não pode ser admitida no ordenamento jurídico brasileiro. A previsão de absorção da parcela complementar do subsídio implica desvalorização dos servidores mais antigos, que dedicaram muitos anos ao serviço público, e, exatamente por isso, incorporaram diversas vantagens pessoais em sua remuneração.

Além disso, há clara violação ao Princípio da Isonomia, pois servidores com situações funcionais completamente distintas são tratadas do mesmo modo. O objetivo da absorção da parcela complementar do subsídio é que todos os servidores de determinado nível da carreira tenham remuneração idêntica, o que desconsidera por completo todo o histórico funcional do servidor, que muitas vezes incorporou vantagens em razão de atribuições extras que assumiu e de sua dedicação ao serviço público. E mais, a absorção da parcela complementar do subsídio gera situação em que somente alguns servidores recebem reajustes concedidos a toda a carreira, o que também não pode ser permitido.

Não bastasse isso, verifica-se que a equiparação remuneratória dos servidores da carreira, em que culmina a absorção da parcela complementar do subsídio, conforme explicado, é inconstitucional por violação direta ao art. 37, XIII. Esse dispositivo veda precisamente a equiparação ou vinculação de espécies remuneratórias entre os servidores públicos.

Também há no caso violação ao art. 37, XIV, do texto constitucional, segundo o qual não se pode computar acréscimos pecuniários dos servidores para a concessão de acréscimos posteriores. A violação é evidente, pois a absorção da parcela complementar importa exatamente o cômputo de valor já percebido pelo servidor para lhe negar um aumento de remuneração que seria devido.

Por fim, pode-se falar também em ofensa ao princípio da irredutibilidade remuneratória. Isso porque a parcela complementar possui natureza idêntica à do subsídio e, portanto, deve ser regida pelas mesmas normas que a ele se aplicam. Por conseguinte, a parcela complementar não poderia estar sujeita à redução de seu valor nominal, que é o que se verifica quando é absorvida.

Ao fim desse estudo, conclui-se que, ao passo que a parcela complementar é compatível com o ordenamento jurídico, a sua gradativa absorção não é.

Apesar de apresentar-se inconstitucional, a questão da absorção da parcela complementar do subsídio ainda não foi analisada detalhadamente pelo Poder Judiciário. Dessa forma, espera-se que em breve haja uma análise mais aprofundada do tema e a absorção da parcela complementar seja considerada definitivamente inconstitucional para que se evitem os graves prejuízos que têm sofrido os servidores públicos a cada aumento que percebem.

## REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. *AGU comprova que é indevida incorporação de vantagens no subsídio de magistrados federais*. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/284134](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/284134)>. Acesso em 03 de julho de 2014.

AFFONSO, Sebastião Baptista. *Servidor público (abrangência, categorias e evolução conceitual)*. In: Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 37, pp. 17-26. Brasília: TCDF, jan.-dez. 2011.

ALMEIDA, Pericles Ferreira de. *Remuneração por subsídio*. In: Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 12, n. 134, pp. 41-51, abril de 2012.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Os regimes jurídicos dos servidores públicos no Brasil e suas vicissitudes históricas*. In: Revista da Faculdade de Direito da UFMG, nº 50, pp. 143-169. Belo Horizonte: UFMG, jan.-jul. 2007.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 15 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em 17 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 240, de 4 de fevereiro de 1938*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-240-4-fevereiro-1938-350721-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1713-28-outubro-1939-411639-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936.* Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-284-28-outubro-1936-503510-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm)>. Acesso em 20 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111358.htm)>. Acesso em 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11776.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11776.htm)>. Acesso em 25 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008.* Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm)>. Acesso em 17 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no AREsp 450899/MS.* TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPOSTO DE RENDA. INCIDÊNCIA SOBRE O ADICIONAL DE UM TERÇO DA REMUNERAÇÃO DAS FÉRIAS GOZADAS. Agravante: Estado de Mato Grosso do Sul. Agravado: Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento em 25/02/2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=450899&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1#>>. Acesso em 21 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *MS nº 12.074/DF.* MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. ENCAMPAÇÃO DO ATO. LEI Nº 11.358/2006. SUBSÍDIO. VANTAGEM PESSOAL (QUINTOS). CUMULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. Impetrantes: Adeval Veiga dos Santos e outros. Impetrado: Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relator: Min. Felix Fischer. Julgamento em 27/06/2007. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=12074&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1#>>. Acesso em 4 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *Pet. 7296/PE.* TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO - INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA DAS TURMAS RECURSAIS DOS JUÍZADOS ESPECIAIS FEDERAIS - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA - TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NÃO-INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO - ADEQUAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ AO ENTENDIMENTO FIRMADO NO PRETÓRIO EXCELSO. Requerente: Fazenda Nacional. Requerido: Virgínia Maria Leite de Araújo. Relator: Min. Eliana Calmon. Julgamento em 28/10/2009. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=7296&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2#>>. Acesso em 21 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.135 MC/DF*. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. Requerentes: Partido dos Trabalhadores e outros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento em 02/08/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%282135%2EENUME%2E+OU+2135%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/butjzyy>>. Acesso em 23 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 3.923 MC/MA*. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.592, DE 30 DE ABRIL DE 2007, DO ESTADO DO MARANHÃO. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO PARA OS SERVIDORES ESTADUAIS. FIXAÇÃO INDISCRIMINADA. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. CARACTERIZAÇÃO DO PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS. DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. Requerente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Requeridos: Governador do Estado do Maranhão e outro. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 16/08/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283923%2EENUME%2E+OU+3923%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c4j7dk2>>. Acesso em 18 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 783034 AgR/SE*. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MILITAR. ADICIONAL DE INATIVIDADE. SUPRESSÃO PELA MEDIDA PROVISÓRIA 2.131/2000. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. AUSÊNCIA DE OFENSA À IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. APLICAÇÃO DO ÓBICE DA SÚMULA 279/STF. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 03.8.2012. Agravante: Iran de Pinho. Agravado: União. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 11/03/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28783034%2EENUME%2E+OU+783034%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/1978z2h>>. Acesso em 4 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *AMS nº 0022932-89.2006.4.01.3400/DF*. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. VNPI. PROCURADOR FEDERAL. MP 305/2006.

ATS. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. IRREDUTIBILIDADE PRESERVADA. POLÍTICA DE SUBSÍDIO. PARCELA ÚNICA. ABSORÇÃO DE EVENTUAL PARCELA COMPLEMENTAR PELOS REAJUSTES FUTUROS. POSSIBILIDADE. REGRA CONSTITUCIONAL. Apelante: Sindicato Nacional dos Procuradores da Previdência Social. Apelada: União. Relator: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho. Julgamento em 16/11/2011. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=229328920064013400&pA=200634000235219&pN=229328920064013400>>. Acesso em 5 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. *Processo nº 00068756220114058200*. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. LEI Nº 11.890/2008. SUBSÍDIO. ACUMULAÇÃO COM VANTAGENS PESSOAIS. IMPOSSIBILIDADE. Apelante: Francisco Torres Simões. Apelada: União. Relator: Desembargador Federal Francisco Cavalcanti. Julgamento em 05/09/2013. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/InteiroTeor/publicacoes.jsp?numproc=00068756220114058200>>. Acesso em 5 de julho de 2014.

BRAZ, Petrônio. *O servidor público na reforma administrativa*. 2ª ed. Leme: Cronus, 2009.

CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. *Perplexidades na interpretação do regime constitucional do funcionalismo: teto remuneratório e subsídio*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXIX, nº 6, pp. 654-681. São Paulo: Editora NDJ, junho de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Daniela Mello. *Direito da função pública: fundamentos e evolução*. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano XXVIII, v. 71, n. 2, pp. 114-130. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, abril/maio/junho de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 13, de 21 de março de 2006*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12128-resolu-no-13-de-21-de-marde-2006>>. Acesso em 04 de julho de 2014.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 09, de 5 de junho de 2006*. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/CNMP%20DOCUMENTOS/Resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolu%C3%A7%C3%A3o%2009.pdf>>. Acesso em 04 de julho de 2014.

CORREA, Heitor Delgado. *200 anos de Administração Pública e Controle no Brasil: retrospecto e perspectiva*. In: Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, ano XXVI, nº 40, pp. 36-46. Rio de Janeiro: TCMRJ, janeiro de 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. *O que muda na remuneração dos servidores? (Os subsídios)*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XIV, nº 7, pp. 421-428. São Paulo: Editora NDJ, julho de 1998.

\_\_\_\_\_. FERRAZ, Luciano de Araújo. MOTTA, Fabrício. *Servidores públicos na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAZ, Luciano. *O teto dos sem-teto*. In: JAM Jurídica – Administração Pública, Executivo & Legislativo, Administração Municipal. Salvador, v. 9, nº 5, maio de 2004.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Sistema remuneratório dos servidores públicos: regime de subsídios x regime de remuneração – conceitos – procedimento para sua fixação e alteração – a questão do teto – direito adquirido – equivalência entre os três Poderes – irreducibilidade – revisão anual – indenizações – gratificações e adicionais*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXVIII, nº 12, pp. 1347-1375. São Paulo: Editora NDJ, dezembro de 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. *Servidor público na atualidade*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. *Reflexões acerca do instituto do subsídio*. In: Fórum Administrativo – FA. Belo Horizonte, ano 10, n. 117, novembro 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70205>>. Acesso em 28 de maio de 2014.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Remuneração dos agentes públicos*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. *Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente*. In: Texto para Discussão. Brasília: IPEA, fevereiro de 2011.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 16ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 24ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Érico Marques de. *O Brasil sem brasileiros: a participação política do “cidadão” brasileiro no Império e na Primeira República*. In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, ano 3, nº 3, pp. 1993-2025. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2014. Disponível em: <[http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2014\\_03\\_01993\\_02025.pdf](http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2014_03_01993_02025.pdf)>. Acesso em 24 de junho de 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Servidores públicos civis*. In: Revista dos Tribunais, ano 102, vol. 937, pp. 237-304. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, novembro de 2013.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. *A remuneração dos agentes públicos e a reforma administrativa (emenda constitucional n. 19/1998)*. In: Resenha Eleitoral – Nova Série, v. 6, n. 1, jan/jun. 1999. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes-impresas/integra/arquivo/2012/junho/artigos/a-remuneracao-dos-agentes-publicos-e-a-reforma-administrativa-emenda-constitucional-n->

191998/indexa8b0.html?no\_cache=1&cHash=a432fce68a7419406c0a8c96a2b2c33b>. Acesso em: 22 de maio de 2014.

PRADO, Leandro Cadenas. *Servidores públicos federais – Lei nº 8.112/90*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Servidores públicos – os arts. 38 e 39 da Constituição Federal*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XXVII, nº 12, pp. 1359-1371. São Paulo: Editora NDJ, dezembro de 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

XAVIER, Samara. *Cargo em comissão: uma abordagem histórica e contemporânea do provimento de confiança na Administração Pública*. Fórum Administrativo – Direito Público – FA. Belo Horizonte, ano 8, nº 90, agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=54485>>. Acesso em 04 de junho de 2014.

ZANCANER, Weida. *Lineamentos sobre a remuneração dos servidores na Emenda Constitucional nº 19*. In: Boletim de Direito Administrativo, ano XIV, nº 7, pp. 429-430. São Paulo: Editora NDJ, julho de 1998.