

NOTA TÉCNICA Nº 02/2010

Ementa: Emenda que altera o Projeto de Lei 6697/09. Fixação de remuneração na forma de subsídios em parcela única para as Carreiras dos Servidores do Ministério Público da União. Exclusão de parcelas de gratificação de Atividade (GAMPU), Grat. De Perícia, de Projeto, GAS, Adicional de Qualificação, VPNI, Incorporação de quintos ou décimos, adicional de insalubridade e periculosidade, adicional noturno, horas extras, vantagens incorporadas, abonos, verba de representação, etc. Aplicação aos servidores ativos e aposentados. Irredutibilidade remuneratória considerada apenas em face do valor nominal na data da alteração. Precedentes judiciais que desaconselham a alteração do regime. Emenda de iniciativa do legislativo. Inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Art. 37, X da CF.

I – DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pela Diretoria do **SINASEMPU - Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União**, acerca da instituição do sistema remuneratório na forma de subsídios, em parcela única, aos servidores integrantes das carreiras do Ministério Público da União, conforme estabelecido na Constituição Federal, artigo 39, parágrafos 1º e 4º, bem como as implicações daí decorrentes, tais como manutenção ou exclusão de vantagens incorporadas à remuneração dos servidores por força de decisão administrativa ou sentença judicial transitada em julgado, direito adquirido e aplicação aos servidores aposentados.

II - DO DIREITO

A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe modificações no sistema remuneratório dos agentes políticos / públicos, cuja idéia central foi a de moralizar e desfazer disparidades remuneratórias entre os servidores, a partir do pagamento de parcela única, nos termos da redação conferida ao artigo 39, § 4º, da Constituição Federal, que assim dispôs: “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.”

Por sua vez, o artigo 37 dispõe, nos incisos X e XI:

“**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, aplicando-se como limite, nos Municípios, (...).” (Redação dada pela EC 41/2003)

Portanto a implementação dos subsídios, em parcela única, está expressa no texto constitucional (artigo 39, § 4º), **não sendo, porém, auto-aplicável, dependendo de lei formal (artigo 37, X) e limitado ao teto constitucional (artigo 37, XI).**

No ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao falar "em parcela única, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. **E, ao vedar expressamente o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária". Conclui que "ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas legais que prevejam vantagens pecuniárias como parte da remuneração."**¹

A discussão existente, hoje, é se a proibição constitucional, ao referir “*vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória*” atinge as vantagens incorporadas à remuneração dos servidores por força de decisão administrativa ou sentença judicial transitada em julgado e o direito adquirido, tal como VPNI, anuênios, etc., posto que a própria Constituição Federal, no artigo 5º, inciso XXXVI, enuncia que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

A implementação do sistema de remuneração por subsídios tem gerado muitos descontentamentos e inúmeras demandas judiciais com o propósito de proteger as vantagens pessoais e benefícios obtidos através de decisões judiciais.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 451.

II.1. Direitos adquiridos, coisa julgada e irredutibilidade remuneratória

O que se perquire, *in casu*, é sobre a possibilidade de coexistência de verbas do regime anterior no sistema de subsídio, quando o próprio texto constitucional refere tratar-se de **'parcela única'**, vedando o acréscimo de qualquer outra parcela remuneratória, diante do aparente conflito que se observa entre o comando contido no artigo 39, § 4º da CF e os princípios do direito adquirido, da segurança jurídica e da coisa julgada.

A manutenção de determinadas parcelas no novo regime, a pretexto de se tratar de direito adquirido, não prevalece tendo em vista que a jurisprudência pátria majoritária, tem se posicionado pela inexistência de direito adquirido a regime jurídico e a modo de cálculo de vantagens, autorizando até mesmo a retirada de parcelas incorporadas ao patrimônio jurídico dos servidores.

Veja-se que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24875/DF, impetrado por Ministros aposentados acerca do teto constitucional, deferiu, parcialmente e por maioria, a segurança, para admitir a permanência, no caso concreto, da vantagem do artigo 184 da Lei 8.112/1990, apenas até que o valor correspondente seja absorvido pelo subsídio.

Por unanimidade de votos, a Corte Constitucional rejeitou o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do vocábulo "pessoais", inserido no inciso XI do artigo 37 da Constituição, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional nº 41/2003, e da expressão "e da parcela recebida em razão de tempo de serviço", contida no artigo 8º da referida emenda, definindo premissas no que diz com a remuneração da Magistratura, que refletem em relação a todos os servidores públicos, a saber:

(1) Ficaram absorvidos pelo subsídio o vencimento básico, as verbas de representação e o adicional de tempo de serviço.

(2) Somente se admite a extrapolação do teto remuneratório em respeito à garantia da irredutibilidade remuneratória e às parcelas não cotejadas, como, por exemplo, as verbas indenizatórias.

(3) Há limitação na coexistência de vantagens pessoais com os subsídios, reconhecendo a manutenção do acréscimo de 20% sobre os proventos de aposentadoria a título de vantagem pessoal apenas em respeito à irredutibilidade de vencimentos. Veja-se:

“1. Não obstante cuidar-se de vantagem que não substantiva direito adquirido de estatura constitucional, razão por que, após a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido, aos impetrantes, porque magistrados, a Constituição assegurou diretamente o direito à irredutibilidade de vencimentos - modalidade qualificada de direito adquirido, oponível às emendas constitucionais mesmas.” (grifou-se)

Assim, o STF reconheceu a manutenção da vantagem pessoal aos magistrados, frente ao regime de subsídio, **tão somente para assegurar a irredutibilidade de vencimentos.**

Observa-se que, contrariamente a entendimentos anteriores do próprio STF, hoje, a manutenção de vantagens pessoais só vem ocorrendo para preservar a irredutibilidade de vencimentos/proventos, **em termos nominais e no momento da alteração.**

No sistema remuneratório da Magistratura - lei nº 10.474/2002 (art. 1º, § 3º) ao dispor sobre a nova remuneração, determinou a absorção de todo e qualquer reajuste remuneratório percebido ou incorporado, a qualquer título, por decisão administrativa ou judicial, até a data da publicação da lei, nada referindo acerca das vantagens pessoais o que ensejou que Magistrados seguissem percebendo tais vantagens.

“§ 3º A remuneração decorrente desta Lei inclui e absorve todos e quaisquer reajustes remuneratórios percebidos ou incorporados pelos Magistrados da União, a qualquer título, por decisão administrativa ou judicial, até a publicação desta Lei.”

A regulamentação do novo regime remuneratório dos magistrados veio através da Resolução nº 465, de 5.9.2005, do Conselho da Justiça Federal (eficácia suspensa pela Resolução 492, de 26.12.2005), que determinou a absorção das vantagens do art. 184 da Lei nº 1.711, de 1952, e a do art. 192, da Lei nº 8.112, de 1990, bem como quaisquer outras espécies remuneratórias, pelo valor do subsídio, não lhes sendo conferido o direito de opção pelo antigo regime. *Verbis*:

“Art. 4º O subsídio mensal dos magistrados da Justiça Federal de primeiro e segundo graus constitui-se exclusivamente de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

Parágrafo único. Ficam absorvidos pelo valor do subsídio de que trata este artigo o adicional por tempo de serviço, a representação e qualquer outra espécie remuneratória paga aos magistrados em decorrência de decisão administrativa ou judicial.

Art. 5º Além do subsídio mensal previsto no art. 4º desta Resolução, os magistrados da Justiça Federal de primeiro e segundo graus fazem jus:

- a) ao décimo terceiro salário previsto no art. 7º, inciso VIII, da Constituição Federal, o qual corresponderá ao valor de um subsídio mensal;
- b) ao terço constitucional previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal;

- c) à vantagem prevista no § 19 do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e no § 5º do art. 2º da aludida Emenda²; e
d) a verba de representação pelo exercício da função temporária de Presidente de Tribunal.”

Mantidas para a magistratura, além do subsídio, **apenas as parcelas de 13º salário, terço constitucional de férias, abono de permanência e representação por função temporária.**

Registra-se, por oportuno, outros dois exemplos que dão conta do tratamento que o Poder Público vem dispensando à matéria, fazendo constar do próprio texto legal **a proibição de coexistência de vantagens pessoais e o subsídio**. Trata-se das Medidas Provisórias nºs 305 e 308, já transformadas em lei, conforme segue:

(1) Medida Provisória 305/2006, transformada na Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, que, dispoendo sobre a remuneração dos cargos das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal e Defensor Público da União, Procurador do Banco Central do Brasil, Policial Federal e Policial Rodoviário Federal, determinou que, “a partir de 1º de julho de 2006, 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...”

(2) Medida Provisória 308/2006, transformada na Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006, que, dispoendo sobre a remuneração dos cargos das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal, determinou que, “a partir de 1º de setembro de 2006, 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...”.

As duas MPs mereceram, no momento adequado, várias propostas de emendas com o fito de preservar as situações pessoais constituídas antes de seu advento sendo que nenhuma foi sequer apreciada no Congresso Nacional.

No que interessa a presente análise, a Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006, dispôs:

(...)

Art. 2º Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos integrantes das Carreiras e quadros suplementares de que tratam os incisos I a V e o § 1º do art. 1º desta Lei as seguintes parcelas remuneratórias:
I - Vencimento Básico;
II - Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica - GDAJ;

² Abono de permanência

III - Pro labore de que tratam a [Lei no 7.711, de 22 de dezembro de 1988](#), e o [art. 4o da Lei no 10.549, de 13 de novembro de 2002](#); e

IV - Vantagem Pecuniária Individual, de que trata a [Lei no 10.698, de 2 de julho de 2003](#).

Art. 3o Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos integrantes da Carreira Policial Federal as seguintes parcelas remuneratórias:

I - Vencimento Básico;

II - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a [Lei Delegada no 13, de 27 de agosto de 1992](#);

III - Valores da Gratificação por Operações Especiais - GOE, a que aludiam os [Decretos-Leis nos 1.714, de 21 de novembro de 1979](#), e [2.372, de 18 de novembro de 1987](#);

IV - Gratificação de Atividade Policial Federal;

V - Gratificação de Compensação Orgânica;

VI - Gratificação de Atividade de Risco;

VII - Indenização de Habilitação Policial Federal; e

VIII - Vantagem Pecuniária Individual, de que trata a [Lei no 10.698, de 2003](#).

Art. 4o Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos integrantes da Carreira de Policial Rodoviário Federal as seguintes parcelas remuneratórias:

I - Vencimento Básico;

II - Gratificação de Atividade - GAE, de que trata a [Lei Delegada no 13, de 1992](#);

III - Valores da Gratificação por Operações Especiais - GOE, a que aludiam os [Decretos-Leis nos 1.714, de 1979](#), e [2.372, de 1987](#);

IV - Gratificação de Atividade Policial Rodoviário Federal;

V - Gratificação de Desgaste Físico e Mental;

VI - Gratificação de Atividade de Risco;

VII - Valores de que trata o [Anexo XII da Lei no 8.270, de 17 de dezembro de 1991](#); e

VIII - Vantagem Pecuniária Individual, de que trata a [Lei no 10.698, de 2003](#).

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

Art. 7º O subsídio dos integrantes das carreiras de que trata o art. 1º 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](#), 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 aplica-se à retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento e às parcelas indenizatórias previstas em lei.”

A Lei nº 11.361, de 19 de outubro de 2006, da mesma forma, **manteve, apenas, a gratificação natalina, adicional de férias, abono de permanência e retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento**, bem como parcelas indenizatórias previstas em lei, excluindo todas as demais, inclusive as vantagens decorrentes de decisão judicial.

Fez pior, **suprimiu o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, o adicional noturno, e o adicional pela prestação de serviço extraordinário (artigo 5º, incisos IX, X e XI), parcelas ligadas à natureza ou condições de trabalho.**

Em face da edição da Medida Provisória 305/2006, o MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO através da Secretaria de Recursos Humanos, expediu o Ofício-Circular nº 09/SRH/MP/2006, de 30 de Agosto de 2006, enviado aos Dirigentes de Recursos Humanos, orientando sobre o pagamento de subsídio mensal na forma estabelecida pela MP nº 305, de 29/06/2006, informando que passam, os servidores, 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, inclusive decorrente de sentença judicial transitada em julgado.

Idêntico tratamento foi dispensado aos servidores integrantes da Carreira Especialista do Banco Central do Brasil a partir da Medida Provisória nº 440, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.890/2008. O artigo 20 da Medida Provisória nº 440/08 dispôs:

“Art. 20. A Lei nº 9.650, de 1998, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“[Art. 9º-A](#). A partir de 1º de julho de 2008, 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 seguintes cargos de provimento efetivo da Carreira de Especialista do Banco Central do Brasil:

- I - Analista do Banco Central do Brasil; e
- II - Técnico do Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Os valores do subsídio dos titulares dos cargos a que se refere o caput são os fixados no Anexo II-A, com efeitos financeiros a partir das datas nele especificadas.” (NR)

“[Art. 9º-B](#). Estão compreendidas no subsídio e não são mais devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 9º-A, a partir de 1º de julho de 2008, as seguintes espécies remuneratórias:

- I - Vencimento Básico;
- II - Gratificação de Qualificação - GQ, de que trata o art. 10 desta Lei;
- III - Gratificação de Atividade do Banco Central - GABC, de que trata o art. 11 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. 9º-A, os titulares dos cargos nele referidos não fazem jus à percepção das vantagens de que trata a Lei Delegada nº 13, de 27 de agosto de 1992.” (NR)

“[Art. 9º-C](#). Além das parcelas e vantagens de que trata o art. 9º-B, não são devidas aos titulares dos cargos a que se refere o art. 9º-A, a partir de 1º de julho de 2008, as seguintes parcelas:

- 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 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. 9º-E.” (NR)

“[Art. 9º-D](#). Os servidores integrantes da carreira de que trata o art. 9º-A 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.” (NR)

“[Art. 9º-E](#). O subsídio dos integrantes da carreira de que trata o art. 9º-A 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, 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.” (NR)

No mesmo sentido foi editada a Medida Provisória nº 441, de 29 de agosto de 2008, convertida na Lei nº 11.907/2009 que tratou das Carreiras e dos Cargos da Administração Pública Federal.

Nos casos específicos das leis acima mencionadas, verifica-se que a proibição de cumulatividade do subsídio com vantagens pessoais e 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, decorre da própria letra da lei, o que vem originando demandas judiciais que buscam a declaração de inconstitucionalidade dos artigos que retiram, dos servidores, vantagens pessoais e benefícios obtidos através de decisões judiciais.

O que se observa é que o Governo Federal pode estar se utilizando da autorização constitucional, para instituir subsídios com objetivo de retirar direitos dos servidores. Nesse sentido as entidades sindicais devem manter vigilância desde o início do processo legislativo, com a preservação do direito adquirido, da coisa julgada e do ato jurídico perfeito, de forma a evitar longas discussões judiciais.

A toda evidência que o regime remuneratório do subsídio mais interessa ao Governo que aos servidores, pelo menos da forma como vem sendo implantado.

É bem verdade que a irredutibilidade remuneratória está, em termos nominais protegida, vez que a Constituição Federal, no artigo 37, XV, impede a diminuição (nominal) dos valores recebidos, excetuado o teto constitucional.

“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;”

Mesmo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirme que não há direito adquirido a regime jurídico, não é possível afastar-se a regra da irredutibilidade. Essa é a lição do Professor Alexandre de Moraes:

“O alcance dessa garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos foi definido pelo STF, que estabeleceu tratar-se de cláusula que ‘veda a redução do que se tem’; não podendo, portanto, o quantum remuneratório sofrer redução.
Ressaltamos, inclusive, que, mesmo que não haja direito adquirido do servidor público aos critérios legais de fixação do valor de sua remuneração, eventual alteração ou redução das parcelas que a

compõem, não poderão desrespeitar o princípio da irredutibilidade, sendo proibida a diminuição do valor da remuneração em sua totalidade.”

A respeito da irredutibilidade remuneratória destaca-se do já referido Mandado de Segurança nº 24875/DF:

EMENTA: I. Ministros aposentados do Supremo Tribunal Federal: proventos (subsídios): teto remuneratório: pretensão de imunidade à incidência do teto sobre o adicional por tempo de serviço (ATS), no percentual máximo de 35% e sobre o acréscimo de 20% a que se refere o art. 184, III, da Lei 1711/52, combinado com o art. 250 da L. 8.112/90: mandado de segurança deferido, em parte.

(...)

IV. Magistrados. Subsídios, adicional por tempo de serviço e o teto do subsídio ou dos proventos, após a EC 41/2003: arguição de inconstitucionalidade, por alegada irrazoabilidade da consideração do adicional por tempo de serviço quer na apuração do teto (EC 41/03, art. 8º), quer na das remunerações a ele sujeitas (art. 37, XI, CF, EC 41/2003): rejeição. Com relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma. 2. Nem da interpretação mais generosa das chamadas “cláusulas pétreas” poderia resultar que um juízo de eventuais inconveniências se convertesse em declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional que submetta certa vantagem funcional ao teto constitucional de vencimentos. 3. No tocante à magistratura - independentemente de cuidar-se de uma emenda constitucional - a extinção da vantagem, decorrente da instituição do subsídio em “parcela única”, a nenhum magistrado pode ter acarretado prejuízo financeiro indevido. 4. Por força do art. 65, VIII, da LOMAN (LC 35/79), desde sua edição, o adicional cogitado estava limitado a 35% calculados sobre o vencimento e a representação mensal (LOMAN, Art. 65, § 1º), sendo que, em razão do teto constitucional primitivo estabelecido para todos os membros do Judiciário, nenhum deles poderia receber, a título de ATS, montante superior ao que percebido por Ministro do Supremo Tribunal Federal, com o mesmo tempo de serviço (cf. voto do Ministro Néri da Silveira, na ADIn 14, RTJ 130/475,483). 5. Se assim é – e dada a determinação do art. 8º da EC 41/03, de que, na apuração do “valor da maior remuneração atribuída por lei (...) a Ministro do Supremo Tribunal Federal”, para fixar o teto conforme o novo art. 37, XI, da Constituição, ao vencimento e à representação do cargo, se somasse a “parcela recebida em razão do tempo de serviço” – é patente que, dessa apuração e da sua aplicação como teto dos subsídios ou proventos de todos os magistrados, não pode ter resultado prejuízo indevido no tocante ao adicional questionado. 6. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que não pode o agente público opor, à guisa de direito adquirido, a pretensão de manter determinada fórmula de composição de sua remuneração total, se, da alteração, não decorre a redução dela. 7. Se dessa forma se firmou quanto a normas infraconstitucionais, o mesmo se há de entender, no caso, em relação à emenda constitucional, na qual os preceitos impugnados, se efetivamente aboliram o adicional por tempo de serviço na remuneração dos magistrados e servidores pagos mediante subsídio, é que neste – o subsídio – foi absorvido o valor da vantagem. 8. Não procede, quanto ao ATS, a alegada ofensa ao princípio da isonomia, já que, para ser acolhida, a arguição pressuporia que a Constituição mesma tivesse erigido o maior ou menor tempo de serviço em fator compulsório do tratamento remuneratório dos servidores, o que não ocorre, pois o adicional correspondente não

resulta da Constituição, que apenas o admite – mas, sim, de preceitos infraconstitucionais. V. Magistrados: acréscimo de 20% sobre os proventos da aposentadoria (Art. 184, III, da L. 1.711/52, c/c o art. 250 da L. 8.112/90) e o teto constitucional após a EC 41/2003: garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos: intangibilidade. 1. Não obstante cuidar-se de vantagem que não substantiva direito adquirido de estatura constitucional, razão por que, após a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido, aos impetrantes, porque magistrados, a Constituição assegurou diretamente o direito à irredutibilidade de vencimentos – modalidade qualificada de direito adquirido, oponível às emendas constitucionais mesmas. (...) 3. Os impetrantes – sob o pálio da garantia da irredutibilidade de vencimentos -, têm direito a continuar percebendo o acréscimo de 20% sobre os proventos, **até que seu montante seja absorvido pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal.(...)**”

Assim, a nova sistemática não poderá implicar na redução remuneratória **(em termos nominais)**, hipótese em que, havendo diferença entre o valor do subsídio e a remuneração do servidor, **será paga uma parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, sujeita apenas à atualização decorrente de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, a ser gradativamente absorvida.**

Registra-se, por oportuno, decisão oriunda do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Relatoria do Juiz Federal Miguel Ângelo de Alvarenga Lopes que, ao analisar Agravo de Instrumento visando obter antecipação de tutela com o fito de preservar a percepção cumulativa dos valores dos subsídios dos Procuradores da Fazenda Nacional, com outras parcelas, posicionou-se contra a subsistência de parcelas remanescentes do regime jurídico anterior. *Verbis*:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 2007.01.00.009019-7/DF
DECISÃO

Trata-se de Agravo de Instrumento, com pedido de antecipação da pretensão recursal, interposto contra decisão que indeferiu o pedido de antecipação dos efeitos da tutela objetivando determinar à agravada que se abstenha de modificar os proventos dos substituídos do agravante para adequá-los aos termos de lei nova.

Examinando a questão em juízo de cognição sumária, verifico que não estão configurados os pressupostos que autorizam a antecipação da pretensão recursal.

Invoco como razão de decidir os fundamentos da decisão agravada, exarada nos seguintes termos:

Observo que a mudança do regime jurídico dos Advogados Públicos se deu com esteio em comando constitucional impositivo (art. 135 da CR/88 c/c 39, § 4º).

Nesse passo, e considerando ser inerente ao conceito (constitucional) de subsídio a remuneração em parcela única de determinados cargos públicos, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, irrepreensível o comando dos arts. 5º e 6º da MP 305/2006, na medida em que vedam sejam computadas no subsídio as parcelas neles discriminadas, inclusive as indicadas

acima, vez que essa adequação reflete um imperativo de ordem constitucional.

Ademais, a própria MP 305/2006, em seu art. 11 e § 1º, implementou medida a fim de conjugar a unicidade do pagamento com a irredutibilidade de vencimentos, albergada no art. 37, XV, da CF/88. Nesse aspecto, somente na hipótese de se provar que houve decréscimo na remuneração, a pretensão dos autores teria pertinência, ainda assim para permitir o pagamento das parcelas suprimidas até o limite suficiente para assegurar que não haja decesso remuneratório.

A implantação do subsídio para as carreiras jurídicas da União não se coaduna com a subsistência de parcelas remanescentes do regime jurídico remuneratório anterior, ainda mais quando não há decesso remuneratório.

Isso posto, indefiro o pedido de antecipação da pretensão recursal e determino a conversão do feito em agravo retido, com o conseqüente encaminhamento dos autos ao Juízo de origem, com base no art. 527, II, do CPC, com a redação dada pela Lei 11.187/2005.

Intime-se.

Brasília, 20 de março de 2007.

Juiz Federal Miguel Angelo de Alvarenga Lopes
Relator Convocado” (grifou-se)

Do e. Superior Tribunal de Justiça colhe-se decisão prolatada pela Ministra Laurita Vaz, em 28.10.2008, no RSM nº 27.479-DF onde é recorrente o SINPOL - SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO DISTRITO FEDERAL:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 19/98. VIOLAÇÃO AO ART. 60, § 4º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOVAÇÃO RECURSAL. POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL. LEI FEDERAL N.º 11.361/06. REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. CONCESSÃO DE ADICIONAL NOTURNO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A IMUTABILIDADE DE REGIME REMUNERATÓRIO. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. SÚMULA N.º 339/STF.

1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, tendo em vista a vedada inovação recursal, não se pode apreciar, em sede de recurso ordinário, questões não articuladas na inicial do mandamus e não discutidas pela instância de origem como, in casu, a alegação de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n.º 19/98.

2. Conforme determina o art. 144, IV, § 9º, da Constituição Federal, a remuneração das polícias civis é fixada na forma do § 4º do art. 39 da Lei Maior, segundo o qual "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."

3. A Polícia Civil do Distrito Federal, organizada e mantida pela União, a quem compete, privativamente, legislar sobre seu regime jurídico e a remuneração de seus servidores, é regida pela Lei

Federal n.º 11.361/2006, que, em consonância com a previsão constitucional, instituiu o subsídio fixado em parcela única como forma de remuneração, sendo expressamente vedado o acréscimo de qualquer parcela remuneratória, inclusive o adicional noturno, que restou incorporado no subsídio dos servidores.

4. O servidor público não tem direito adquirido à imutabilidade do regime remuneratório, razão pela qual, pode a lei nova alterar, extinguir, reduzir ou criar vantagens, desde que seja resguardada a irredutibilidade de vencimentos protegendo-se o quantum remuneratório, o que ocorre na espécie.

5. O acolhimento do pleito recursal importa em concessão de vantagem sem respaldo em lei específica, o que contraria o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal. Incidência, à espécie, do comando contido na Súmula n.º 339/STF ("Não cabe ao poder judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia".)

6. Recurso desprovido.

(...)

Brasília (DF), 28 de outubro de 2008 (Data do Julgamento)

MINISTRA LAURITA VAZ

Relatora" (destacou-se)

II.2. Da aplicação do regime de subsídio aos aposentados

Em relação aos servidores aposentados sob as regras anteriores à Emenda Constitucional nº 41/2003, o regime de subsídio é aplicável em razão da paridade prevista no § 4º do art. 40 da Constituição Federal, a teor do que prescreve o art. 7º da Emenda, in verbis:

"Art. 7º. Observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei."

Assim, o regime de subsídio para os servidores aposentados, impõe a percepção de parcela única, vedado o acréscimo de parcela remuneratória a qualquer título.

Pois bem, aos aposentados restará, como garantia, a

preservação do valor nominal dos proventos, cabendo, quando for o caso, uma parcela suplementar de subsídio, sujeita à atualização decorrente de revisão geral de remuneração dos servidores públicos, eis que não fazem jus à retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento e verbas indenizatórias devidas aos servidores na atividade.

Em termos práticos **isto pode levar a perdas remuneratórias futuras, que, por não configurar redução do valor nominal dos proventos, no momento da alteração do regime remuneratório, não merecerá a proteção jurisdicional a teor da jurisprudência consolidada no STF**. A regra da paridade neste caso pouca valia terá, pois não incluirá as verbas devidas apenas aos ativos.

Tenha-se que a gratificação devida aos servidores ocupantes de cargos de direção (chefias) remunera a função específica, administrativa (propter laborem), não mais incorporável aos proventos, e por isso não deverá ser absorvida pelo regime de subsídio, criando-se maior distância entre os servidores aposentados e os servidores em atividade.

Outro fator que tem levado inúmeros aposentados ao Judiciário é a perda das vantagens conquistadas com amparo nos artigos 180 e 184 da Lei nº 1.711/52 e artigos 192 e 193 da Lei 8.112/90, antes pagas como parcelas autônomas, sem, contudo, obter êxito.

Note-se que o regime de subsídio, nas carreiras em que já foi implantado, se deu indistintamente, para ativos e aposentados, e, em razão disso foram absorvidos todos os valores percebidos pelos destinatários da lei, inclusive os decorrentes das vantagens pessoais e decisões judiciais. Registra-se hoje inúmeros inconformismos de servidores aposentados que tiveram alterado o regime remuneratório para parcela única.

II.3. Da emenda pró-Subsídio ao Projeto de Lei 6697/09. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa

O Projeto de Lei 6697/09, de autoria do Excelentíssimo Senhor Procurador Geral da República, altera o Plano de Cargos e Salários das Carreiras do Ministério Público da União e foi objeto de intensos debates junto à categoria.

Contrariando a vontade da grande maioria dos servidores das carreiras, que não concordam com o regime remuneratório em parcela única, o Deputado Reginaldo Lopes, apresentou emenda que altera o regime remuneratório dos servidores do MPU, instituindo o regime de subsídio em parcela única. Destaca-se que o texto da emenda obedece rigorosamente à orientação e aos interesses do Governo Federal já demonstrados nas leis antes referidas.

Dois pontos devem ser destacados:

(1) a emenda não reflete a opinião e a vontade da maioria dos servidores do MPU;

(2) a emenda compromete o projeto de Lei, pois, se aprovada, viciada estará a nova lei ante a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Ocorre, *in casu*, afronta ao inciso XI do artigo 37 da Carta da República que dita:

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:

(...)

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;

(...)

No caso, a emenda parlamentar ao PL 6697/2009 invade a competência privativa do Procurador Geral da República para a iniciativa de lei que disponha sobre a política remuneratória dos servidores do MPU.

O E. Supremo Tribunal Federal a respeito já dispôs que “não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, **mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele as emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade**”³.

III - CONCLUSÕES

O sistema de pagamento em parcela única, por subsídio, na forma como está sendo disciplinado pela Administração, nos moldes da emenda ao PL 6697/2009, retira dos servidores vantagens pessoais e benefícios obtidos através de decisões judiciais e administrativas, acaba com o pagamento de gratificações, dos adicionais de horas extras, insalubridade, periculosidade e adicional noturno, o que pode representar prejuízos aos servidores, se não em termos nominais no momento da implantação, com certeza para o futuro, mais ainda aos já aposentados eis que a ‘paridade’ não alcança verbas próprias da atividade.

Servidores que conquistaram ao longo dos anos posições destacadas passarão a receber expressiva parcela da sua remuneração como **subsídio complementar**, o que implica na ausência de aumento remuneratório até o desaparecimento total da parcela.

³ ADI 546/DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ14/4/00

No regime de parcela única todas as verbas remuneratórias são incorporadas pelo subsídio à exceção do 13º salário, terço constitucional de férias, abono de permanência, representação por função temporária (função de direção, chefia e assessoramento) e outras parcelas indenizatórias previstas em lei.

Ainda que fosse opção da categoria a alteração do regime remuneratório para subsídio em parcela única, tal propósito não poderia se dar através da emenda parlamentar ao PL 6697/2009 eis que a mesma padece de inconstitucionalidade formal e fere o princípio da separação dos Poderes.

Era o que cabia registrar.

Brasília, 11 de maio de 2010.

Vera Mirna Schmorantz
OAB/DF 17.966