

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO

PEDRO HENRIQUE CORRÊA DE OLIVEIRA

**O SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

MANAUS

2018

PEDRO HENRIQUE CORRÊA DE OLIVEIRA

**O SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOB A PERSPECTIVA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Escola Superior de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Amazonas (ESO/UEA), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro

MANAUS

2018

## Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
**Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade do Estado do Amazonas.**

48s

Oliveira, Pedro Henrique Corrêa de

O sistema remuneratório dos servidores públicos sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal / Pedro Henrique Corrêa de Oliveira. Manaus : [s.n], 2018.  
54 f.: il.; 31 cm.

TCC - Graduação em Direito - Bacharelado -  
Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2018.  
Inclui bibliografia  
Orientador: Gláucia Maria Araújo Ribeiro

1. Remuneração. 2. Servidor Público. 3. Direito Administrativo. 4. Reforma Administrativa. I. Gláucia Maria Araújo Ribeiro (Orient.). II. Universidade do Estado do Amazonas. III. O sistema remuneratório dos servidores públicos sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE DIREITO  
TERMO DE APROVAÇÃO**

**Pedro Henrique Corrêa de Oliveira**

**O SISTEMA REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS SOB A  
PERSPECTIVA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Direito, Escola Superior de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Amazonas, pela seguinte banca examinadora:

**Orientador (a): Prof<sup>a</sup>. Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro**

**Membro 2: Prof<sup>a</sup>. Me. Tais Batista Fernandes Braga**

**Membro 3: Prof<sup>a</sup>. Me. Lorena Pinheiro Costa Lima**

**Manaus, 29 de novembro de 2018.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Dra. Gláucia Maria Araújo Ribeiro, por toda a disponibilidade, dedicação e sabedoria que me incentivaram a pesquisar cada vez mais sobre o tema deste trabalho e a concluí-lo;

Aos meus pais, que não mediram esforços para contribuir com minha educação e me ajudaram a chegar até aqui;

Aos professores do curso, por todo o aprendizado fornecido;

Aos meus amigos, Ana Paula, Sabrinna, Gabrielle, Fernanda, Victória, Thais e João Felipe, por todo o apoio ao longo do caminho.

## RESUMO

**Introdução.** O trabalho apresenta os principais aspectos e características do sistema remuneratório dos servidores públicos após a reforma administrativa realizada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98, sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal (STF). O referencial teórico é composto pelas decisões desse Tribunal, além do entendimento doutrinário de professores e pesquisadores em Direito Administrativo. **Justificativa.** Este trabalho se justifica pela abordagem competente e pela visão contextualizada e atualizada do Supremo sobre as problemáticas relacionadas à remuneração dos servidores públicos. **Estratégia Metodológica.** Busca-se explorar a pesquisa bibliográfica, pois se faz essencial o entendimento doutrinário acerca do tema, bem como a jurisprudência do STF para corroborar a compreensão do assunto e adequá-lo aos dias atuais. **Resultados.** O Supremo busca cada vez mais atualizar seu entendimento na medida em que as controvérsias e dificuldades surgidas com as mudanças provocadas pela EC nº 19/98 afetam o cotidiano do servidor público. **Conclusão.** O interesse em sanar as dúvidas dos servidores públicos quanto a sua remuneração faz com que o STF produza cada vez mais decisões capazes de introduzir um conhecimento amplo e contextualizado com o cotidiano dos servidores.

**Palavras-chave:** Remuneração. Servidor público. Direito Administrativo. Reforma Administrativa.

## ABSTRACT

**Introduction.** The paper presents the main aspects and characteristics of the remuneration system of public servants after the administrative reform carried out by Constitutional Amendment n° 19/98, from the perspective of the Federal Supreme Court. The theoretical reference is composed by the decisions of this Court, besides the doctrinal understanding of professors and researchers in Administrative Law. **Justification.** This work is justified by the competent approach and the contextualized and updated view of the Federal Supreme Court on the issues related to the remuneration of public servants. **Methodological strategy.** It seeks to explore the bibliographic research, because it is essential the doctrinal understanding about the subject, as well as the jurisprudence of the Federal Supreme Court to corroborate the understanding of the subject and adapt it to the present day. **Results.** The Federal Supreme Court is increasingly seeking to update its understanding insofar as the controversies and difficulties arising from the changes brought about by Constitutional Amendment n° 19/98 affect the daily life of the public servant. **Conclusion.** The interest in remedying the doubts of the civil servants regarding their remuneration causes that the Federal Supreme Court produces more and more decisions capable of introducing a broad and contextualized knowledge with the daily of the servants.

**Keywords:** Remuneration. Public server. Administrative Law. Administrative Reform.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>1. REMUNERAÇÃO X VENCIMENTOS X SUBSÍDIOS: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS E SIMILARIDADES DE CADA INSTITUTO .....</b>	<b>7</b>
1.1. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: APOSENTADORIAS E PENSÕES .....	14
<b>1.1.1. As herdeiras da Lei de Montepio Civil.....</b>	<b>23</b>
<b>2. A INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS PELO STF .....</b>	<b>28</b>
2.1. VERBAS REMUNERATÓRIAS .....	29
2.2. VERBAS INDENIZATÓRIAS .....	32
<b>2.2.1. O Auxílio-moradia sob a visão do STF .....</b>	<b>38</b>
<b>2.2.2. A controvérsia da paridade do Auxílio-moradia: Magistrados X Ministério Público</b>	<b>39</b>
<b>3. ACUMULAÇÃO DE CARGOS E APLICABILIDADE DO TETO REMUNERATÓRIO À LUZ DO STF .....</b>	<b>42</b>
3.1. A DIFERENÇA ENTRE OS CARGOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS .....	44
3.2. O TETO REMUNERATÓRIO DO STF.....	44
3.3. A ATUALIZAÇÃO DO SUBSÍDIO MENSAL DOS MINISTROS DO STF .....	49
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>52</b>



## INTRODUÇÃO

O sistema remuneratório dos servidores públicos passou por significativas mudanças após a Reforma Administrativa realizada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, projeto cujo objetivo principal era facilitar a praticidade e aplicabilidade da Administração Pública. Porém, tais alterações se transformaram em motivo de controvérsias e dúvidas quando colocadas em prática.

O cotidiano do servidor público mudou drasticamente, passando esse trabalhador a ter que observar atualizações constantes, Emendas e Projetos de Lei (PL) a fim de obter melhor esclarecimento quanto a sua situação remuneratória.

Assim, faz-se necessário analisar tais mudanças com o intuito de facilitar seu entendimento para os servidores públicos, como também para estudantes e pesquisadores que buscam compreender a evolução histórica do sistema remuneratório no Brasil, bem como seu acompanhamento quanto às mudanças sofridas pela sociedade brasileira.

Visando um estudo mais aprofundado e atualizado do tema, a análise é feita sob a perspectiva do Supremo Tribunal Federal (STF), principal veículo de decisões e entendimentos que afetam diretamente a vida do servidor público.

No mais, serão abordadas neste trabalho as principais problemáticas relacionadas ao sistema remuneratório, como o advento dos subsídios para determinadas classes de servidores públicos, além do sistema de aposentadorias e pensões – que se ramifica em diversas classificações –, os tipos de verbas existentes que integram a remuneração, bem como a questão do teto remuneratório do servidor público, alvo de críticas e objeto constante de pesquisas.

## 1. REMUNERAÇÃO X VENCIMENTOS X SUBSÍDIOS: UMA ANÁLISE SOBRE AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS E SIMILARIDADES DE CADA INSTITUTO

Segundo lições de José dos Santos Carvalho Filho (2018)<sup>1</sup>, os servidores públicos respondem pela categoria com maior quantidade de agentes públicos existente. Tal fato contribui para que eles exerçam as mais diversificadas funções, até mesmo as que não dizem respeito ao papel administrativo.

Com isso, o doutrinador os conceitua como profissionais da função pública que a exercem em decorrência de uma relação laboral permanente e recebem remuneração pelo feito. Tal conceito não compreende os servidores das entidades privadas da Administração Indireta, como sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações públicas de direito privado, pelo fato do autor considerar que esses são empregados normais, que se sujeitam às regras de direito privado.

Já Maria Sylvania Zanella Di Pietro (2018)<sup>2</sup> vai além e faz uma interpretação extensiva do art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88)<sup>3</sup>, afirmando que a expressão “servidor público” pode ser utilizada em sentido amplo para conceituar os prestadores de serviços da Administração Pública Direta e Indireta com vínculo empregatício, ou em sentido estrito, excluindo aquelas pessoas prestadoras de serviços das entidades com personalidade jurídica de direito privado. Ela prossegue e classifica os servidores em sentido amplo em três categorias:

a) A primeira diz respeito aos servidores estatutários, aqueles ocupantes de cargo público e submetidos ao regime estatutário, que ingressam no serviço com situação jurídica previamente estabelecida e eficiente a partir do ato de posse. A particularidade dessa categoria consiste no fato de que suas normas reguladoras não podem ser modificadas contratualmente, por se tratarem de normas cogentes, sem possibilidade de derrogação pelas partes envolvidas;

b) A segunda corresponde aos empregados públicos, inseridos em emprego público sob a égide da legislação trabalhista. Tal situação faz com que a União seja a única capaz de legislar

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 630.

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 677.

<sup>3</sup> 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. CRFB/1988.

sobre essa categoria, pois se trata de sua competência privativa. Ainda assim, a doutrinadora afirma que esses empregados ficam sujeitos às normas constitucionais concernentes a requisitos para investidura, acumulação de cargos, vencimentos, dentre outros com previsão constitucional;

c) A última categoria consiste nos servidores temporários, com duração limitada e previamente constituída, objetivando suprir necessidade temporária possuidora de interesse público. Eles desempenham suas funções sem nenhuma vinculação a cargo ou emprego público. Assim, cada unidade da federação fica responsável por ditar lei para disciplinar esse regime jurídico, que terá caráter especial.

Em contrapartida, Carvalho Filho (2018) classifica os servidores públicos de outro modo, sistematizado em segmentos bem concretos:

a) O primeiro grupo engloba os servidores públicos civis e militares. Tal classificação observa a função pública civil e militar que, segundo o autor, possuem normas constitucionais específicas, com estatutos infraconstitucionais próprios;

b) A segunda categoria se atém à natureza das funções exercidas e ao regime jurídico das relações servidor-Poder Público, dividindo os servidores públicos em comuns e especiais. Os primeiros estão em maior quantidade e exercem funções administrativas e de apoio do Estado, englobando tanto os servidores trabalhistas como os estatutários, que se subdividem em servidores de regime geral e de regime especial<sup>4</sup>. Já os especiais exercem funções singulares no Estado e, por isso, são regidos por regime diferenciado, estatutário, com regras próprias instituídas pela CRFB/88. Sua categoria inclui, dentre outros, os Magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas;

c) Por fim, o doutrinador apresenta uma terceira categoria, dividindo os servidores quanto à natureza do vínculo jurídico entre o servidor e o Poder Público. Assim, tal divisão ocorre entre servidores estatutários, trabalhistas e temporários. Os estatutários são regidos por estatuto, espécie de legislação específica que contém os direitos e deveres dos servidores com relação ao Estado. Os trabalhistas ou celetistas são os que possuem a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como responsável por reger sua relação laboral, assemelhando-se às relações

---

<sup>4</sup>“(…) servidores de regime geral, aqueles que se submetem ao regime geral contido no estatuto funcional básico; servidores de regime especial, aqueles em que o estatuto funcional disciplinador se encontra em lei específica. É o caso, por exemplo, dos professores, dos servidores policiais e dos fiscais, que, em algumas unidades federativas, têm estatuto próprio, diverso do geral. O art. 37, XXII, da CF, com a redação da EC nº 42/2003, previu carreiras específicas para os servidores integrantes da administração tributária dos entes públicos; a norma, assim, exigirá estatutos especiais para lhes regular a relação jurídica funcional”. CARVALHO FILHO, op. cit., p. 637.

privadas, com a diferença de que o polo empregador pertence ao Poder Público. Já os temporários são aqueles que atendem por tempo determinado uma necessidade de excepcional interesse público e integram o grupo geral de servidores públicos quando admitidos.

Uma vez conhecido o conceito de servidor público e suas diferentes classificações, fica perceptível como os indivíduos podem se confundir na maioria das vezes quanto à qual categoria se encaixam e em como podem ser classificados no âmbito geral de servidor público. Em muitos casos, isso se dá devido às particularidades do regime jurídico ao qual o interessado se enquadra.

De acordo com Carvalho Filho (2018), esse regime jurídico pode ser explicado como o conjunto de regras de direito responsáveis por regular a relação jurídica compreendida pelo servidor e o Estado. Assim, esse conjunto de diretrizes também é passível de classificação, dividindo-se em regime estatutário, trabalhista, especial e único.

O estatutário é encontrado no estatuto funcional da pessoa federativa, possuindo suas regras principais em leis, e as relativas à organização em documentos esparsos como atos administrativos. Regula a relação do servidor público estatutário com o Estado e possui como características fundamentais a pluralidade normativa e a sua natureza. A pluralidade consiste na multiplicidade de estatutos existentes, podendo ser federal, estadual, distrital e municipal, cada um com sua devida autonomia, responsável por organizar os serviços e os servidores. Quanto à natureza, sua peculiaridade está na inexistência de relação contratual, ou seja, os fatores que levam à execução da função pública não estão ditados em contrato, mas sim nos provimentos dos cargos, nas posses e nomeações. O principal dispositivo conhecido para regular as relações dos servidores estatutários encontra-se na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, responsável por elencar regras e ditames a respeito dos servidores no âmbito da União Federal.

O doutrinador ainda faz uma interessante observação<sup>5</sup> quanto à iniciativa de lei que trata sobre servidor público, alegando que tal competência, originariamente do Chefe do Executivo, é tomada pelas Casas Legislativas, gerando inúmeras decisões dos Tribunais Superiores quanto à inconstitucionalidade de tais questões. Isso acaba por afetar diretamente a vida dos servidores

---

<sup>5</sup> “Acrece destacar, ainda, que constitui competência privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, “c”, da CF, a iniciativa de lei que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos, inclusive provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Frequentemente, porém, as Casas Legislativas usurpam esse poder de iniciativa reservado ao Chefe do Executivo, quer através de leis (com veto do Executivo), quer através de Constituições estaduais, regulando inúmeros aspectos próprios do regime estatutário, como aposentadoria, remuneração, vantagens pecuniárias etc., o que tem dado ensejo a várias decisões dos Tribunais Superiores que, acertadamente, declaram a inconstitucionalidade, direta ou incidentalmente, de tais atos por ofensa ao aludido mandamento”. CARVALHO FILHO, op. cit., p. 643.

públicos que se submetem ao regime estatutário.

O segundo tipo de regime jurídico, o trabalhista, é responsável por regular a relação Estado-Servidor trabalhista e também é utilizado nas relações privadas entre empregado e empregador. Possui como características a unicidade normativa – já que suas normas estão dispostas no regime básico da CLT – e natureza contratual – em que há de fato a celebração contratual entre o Estado, na função de empregador, e o servidor, na função de empregado.

A terceira categoria corresponde ao regime especial, o qual visa à regência da relação entre Estado e servidor temporário. Como aponta Carvalho Filho (2018), nenhum ente federativo poderá se valer de lei reguladora criada por outro, uma vez que essa lei deverá ser editada pela pessoa federativa interessada naquele momento em contratar os servidores temporários. Ao analisar a natureza dessa relação jurídica, afirma-se tratar de contrato administrativo de caráter funcional, peculiar por expressar a vinculação trabalhista do servidor ao Poder Público.

Tal regime possui três preceitos fundamentais. Um deles é a determinabilidade temporal, o que significa dizer que essa relação laboral possui prazo para seu fim. O outro se refere à temporariedade da função, ou seja, a exigência por esse labor precisa ser essencialmente temporária. O autor faz algumas críticas quanto a esse ponto, pois afirma que a Administração Pública muitas das vezes prolonga esses contratos temporários dando a eles característica de permanência: “Tal conduta, além de dissimular a ilegalidade do objetivo, não pode ter outro elemento mobilizador senão o de favorecer a alguns apaniguados para ingressarem no serviço público sem concurso, o que caracteriza inegável desvio de finalidade”<sup>6</sup>.

O terceiro e último preceito desse regime diz respeito à excepcionalidade do interesse público responsável por contratar esses servidores. Tal pressuposto também é motivo de irregularidades realizadas pela Administração Pública, no sentido de querer contratar servidores para exercer funções que não possuem esse caráter, com o intuito de desvio de poder.

Nesse sentido, o doutrinador analisa a visão do STF, na ADI 2.987-SC de 19 de fevereiro de 2004, que julgou procedente a ação direta e declarou inconstitucional a lei estadual responsável por contratar sob o regime temporário especial, baseando-se na falta de especificação das atividades de excepcional interesse público e na ausência de motivação quanto à verdadeira necessidade temporária das funções a serem trabalhadas. Outros julgados do STF também declararam inconstitucionais as hipóteses em que a lei dispõe de questões abrangentes e

---

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 643.

genéricas, não identificando as situações de emergência, em ADI 3.721 (julgada em 09 de junho de 2016) e ADI 3.116 (julgada em 14 de abril de 2011).

Carvalho Filho (2018) finaliza sua classificação de regime jurídico com o regime único. Inicialmente com previsão constitucional no art. 39, deveria ser instituído pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, com a premissa de abarcar os servidores da Administração Pública Direta e Indireta. Entretanto, após ser motivo de inúmeras confusões por não ter sido estabelecido qual padrão de contratação seria utilizado, esse regime jurídico acabou sendo abolido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, uma dentre tantas medidas tomadas por essa Reforma Administrativa.

De acordo com lições de Alexandre de Moraes (2001)<sup>7</sup>, a referida EC foi criada com o objetivo de reestruturar a Administração Pública para facilitar sua aplicabilidade e sua praticidade.

Essa Reforma já vinha sendo prevista pelo então Presidente Tancredo Neves, como forma de alcançar uma Nova República, e até mesmo nas Atas da Assembleia Nacional Constituinte<sup>8</sup> de 1987, em que os Deputados Federais a época, Darcy Deitos e Eraldo Tinoco, dentre outros, salientaram a importância de um sistema enxuto, no qual os recursos fossem distribuídos entre Estados e Municípios para abranger todos os níveis do Governo. Ou seja, descentralizavam-se as decisões para democratizar o poder com sua devida distribuição de renda.

Algumas das principais medidas trazidas pela EC 19/98 foram: inserção do princípio da eficiência aos princípios basilares da Administração Pública para garantir a melhor qualidade do serviço público; alteração da espécie normativa determinante para a greve de servidores públicos, passando a ser por lei específica; permissão da delegação de cargos de confiança a pessoas não pertencentes ao quadro da Administração em hipóteses expressas por lei, desde que não sejam funções de chefia, assessoramento e direção; e a introdução do regime de subsídios no sistema remuneratório dos servidores públicos, o qual passou a contar com dois regimes, o tradicional, composto por remuneração constituída de parte fixa e parte variável de vantagens pecuniárias, e o regime de subsídios. A fim de melhor esclarecer essa última premissa, passa-se a analisar cada instituto individualmente e apontar suas semelhanças e diferenças a seguir.

---

<sup>7</sup> MORAES, Alexandre. **Reforma Administrativa**: emenda constitucional nº 19/98. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 16.

<sup>8</sup> SENADO FEDERAL. Comissão de Sistematização. **Ata da Reunião Solene de Entrega do Projeto de Constituição (a)**. 33ª Reunião Extraordinária em 24 de novembro de 1987. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

Segundo Carvalho Filho (2018), o vencimento é retribuição pecuniária do servidor público pelo seu trabalho realizado. Ele continua a análise afirmando que todo cargo tem seu vencimento previamente estabelecido e atribui o vencimento-base e vencimento-padrão como seus sinônimos. Quando esse vencimento é somado às vantagens pecuniárias permanentes instituídas por lei, tem-se a remuneração. Do mesmo modo, a Lei nº 8.112/90 define a remuneração como o somatório do vencimento do cargo e das vantagens permanentes.

Di Pietro (2018) afirma que, com o advento da EC 19/98, houve a exclusão do preceito determinante da isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo poder ou entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Porém, segundo a autora, os servidores ainda se encontram amparados pela isonomia do art. 5º, *caput* e inciso I da CRFB/88<sup>9</sup>. Também fora mantido o regramento de que os vencimentos dos servidores do Legislativo e Judiciário não podem ser maiores que os do Executivo, com o intuito de igualar a remuneração dos servidores dos três poderes<sup>10</sup>. É o que se compreende, por exemplo, na Súmula Vinculante nº 339 do STF<sup>11</sup>.

Nessa linha, a autora afirma que a remuneração do servidor público só poderá ser fixada ou alterada por meio de lei específica, observada a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, dos Tribunais, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Outra inovação trazida pela EC 19/98 foi a vedação da vinculação ou equiparação das espécies remuneratórias, com intuito de barrar reajustes automáticos de vencimentos. Nesse sentido, o STF, na Súmula nº 681, entendeu pela inconstitucionalidade da vinculação do reajuste de vencimento de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária, passando, logo em seguida, a vincular toda a Administração Pública e o poder Judiciário. Também entendeu pela Súmula nº 4 que o salário mínimo não pode ser considerado para indexar base de cálculo de vantagem desses servidores ou de empregado, nem podendo ser substituído

---

<sup>9</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (...).

<sup>10</sup> O STF adotou o entendimento de que “o inciso XII, artigo 37, da Constituição cria um limite, não uma relação de igualdade. Ora, esse limite reclama, para implementar-se, intervenção legislativa uma vez que já não havendo paridade, antes do advento da Constituição, nem estando, desse modo, contidos os vencimentos, somente por redução dos que são superiores aos pagos pelo Executivo, seria alcançável a parificação prescrita”. (BRASIL. STF. ADI 603 RS. Relator: Ministro Eros Grau. Data de Julgamento: 17 de agosto de 2006. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 06 de outubro de 2006).

<sup>11</sup> “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia”.

por decisão judicial.

Di Pietro (2018) explica que tais limitações se dão principalmente pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, responsável por estabelecer os limites das despesas com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios<sup>12</sup>.

Ao analisar o tema remuneração, Carvalho Filho (2018) destaca a criação do subsídio pela EC 19/98 como sendo o meio de remunerar as seguintes categorias: membros dos três Poderes; titulares de cargo eletivo; Ministros do Estado; Secretários Estaduais e Municipais; Membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia Pública; e servidores policiais, elencados no art. 144<sup>13</sup> da CRFB/88.

Esse subsídio constitui parcela única, sendo vedado qualquer adicional, prêmio, gratificação, abono, verba de representação ou outra espécie remuneratória. Entretanto, Di Pietro (2018) critica essa postura ao entender que tal medida foi danificada por outros dispositivos da Constituição não afetados pela EC 19/98, o que possibilitou aos servidores ocupantes de cargo público e remunerados por subsídio a obtenção de: décimo terceiro salário; adicional noturno; salário-família; remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% do normal; adicional de férias; licença à gestante, sem prejuízo do emprego e salário, com a duração de cento e vinte dias.

Di Pietro (2018) vai além e analisa as normas comuns à remuneração e ao subsídio. Ela começa pela fixação e alteração desses dispositivos, em que observa que, graças à EC 19/98, só podem ocorrer mediante lei específica<sup>14</sup>, desde que observada dotação orçamentária capaz de prover as despesas de pessoal. Em seguida, ela aborda a questão da irredutibilidade desses dispositivos, em que os subsídios passaram a ter essa condição conforme redação da EC. Entretanto, a irredutibilidade não pode ser invocada para justificar remunerações acima do teto

---

<sup>12</sup> Art. 19 Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); e III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

<sup>13</sup> Art. 144 A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: I – polícia federal; II – polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis; V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

<sup>14</sup> 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; (...)



remuneratório, além de possibilitar o emprego do art. 37, XIV da CRFB/88, para reforma no cálculo de suas vantagens pecuniárias<sup>15</sup>. Por fim, apresenta as similaridades quanto ao teto remuneratório, sendo esse abordado com mais afinco no terceiro capítulo deste trabalho.

O STF apresenta diversos entendimentos em suas Súmulas acerca dos vencimentos dos servidores públicos, como a interpretação de que o funcionário público vitalício, mas com cargo extinto, mantém todos seus vencimentos (Súmula nº 11); os proventos da inatividade do militar ou servidor civil serão regulados pela lei vigente no momento em que tais servidores reunirem os requisitos necessários (Súmula nº 359); convenção coletiva não pode ter como objeto a fixação de vencimentos dos servidores públicos (Súmula nº 679); o pagamento com atraso dos vencimentos dos servidores públicos não ofende a CRFB/88 (Súmula nº 682).

Com relação às súmulas vinculantes, tem-se que a imposição de remuneração inferior ao salário mínimo de praças prestadoras de serviço militar inicial não fere a CRFB/88 (Súmula Vinculante nº 6); o abono utilizado para alcançar o salário mínimo do servidor público não sofre incidência do cálculo de gratificações e outras vantagens (Súmula Vinculante nº 15); e é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária (Súmula Vinculante nº 42).

### 1.1. SISTEMA PREVIDENCIÁRIO: APOSENTADORIAS E PENSÕES

Adentrando a seara previdenciária do serviço público, observa-se a configuração de dois institutos que possuem efeito jurídico imediato e são supervisionados pelo Tribunal de Contas.

Primeiro, tem-se a Aposentadoria, direito do servidor de ser remunerado em sua inatividade, considerando os casos de invalidez, idade ou requisitos combinados de tempo no serviço público e no cargo em que se encontra, além da idade mínima e período de contribuição.

Em seguida, observa-se a Pensão, espécie de benefício aos dependentes do servidor falecido nas condições preestabelecidas em lei. Assim, entende-se que a morte é o requisito primordial para a obtenção do benefício. Di Pietro (2018) afirma que a pensão tem caráter de benefício previdenciário, apesar de poder constituir encargo do Poder Público independentemente de contribuição do servidor falecido.

---

<sup>15</sup> Art. 37/ XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores; (...)

Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari (2017)<sup>16</sup> analisam o sistema previdenciário como um anseio do Estado de integrar os direitos sociais em seu escopo para sanar desigualdades coletivas decorrentes da situação econômica e social. Com isso, o sistema previdenciário possui o objetivo de garantir direitos mínimos na atividade laboral, bem como de suprir a subsistência quando não há mais capacidade produtiva do trabalhador para sustentar a si mesmo e a seus familiares.

Eles continuam sua análise abordando o caráter compulsório de filiação ao regime previdenciário, segundo o qual tem como objetivo evitar o efeito danoso da não previdência do trabalhador. Assim, a vinculação à previdência independe da vontade do indivíduo, de modo que ocorre a partir do momento em que o servidor inicia sua atividade laboral.

No mesmo sentido, o Relatório sobre a Seguridade Social de 2009, da Conferência Interamericana de Seguridade Social, afirma que os programas de benefícios protegem os trabalhadores e seus dependentes, pois têm o objetivo de prevenir que pessoas caiam na pobreza através da promoção de padrões de vida adequados. Castro e Lazzari (2017) salientam a preocupação do Estado com relação aos desempregados, inválidos, menores carentes e idosos que nunca trabalharam. Nesses casos, a proteção fornecida se dá pela assistência social, a qual não cobra nenhuma contribuição dos seus assistidos.

Pois bem, com relação à proteção social no Brasil, observa-se uma evolução lenta de caráter beneficente e assistencial iniciada com a criação das Santas Casas de Misericórdia, Irmandades de Ordens Terceiras, Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, culminando na previsão legal no final do século XIX com a Constituição de 1824, em que estava prevista a garantia do socorro público.

No que concerne ao servidor público, o ponto de partida para sua seguridade veio com a Constituição de 1891, responsável por prever em seu art. 75, a aposentadoria por invalidez a essa categoria. Vale ressaltar que, nessa época, as aposentadorias eram fornecidas gratuitamente pelo Estado, não podendo se caracterizar como tipo de previdência.

O instituto da previdência social só foi assim conhecido com o advento do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves), ao criar Caixas de Aposentadoria e Pensões para trabalhadores de empresas de estradas de ferro através de

---

<sup>16</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 19.

contribuição dos operários, das empresas e do Estado.

Em 1926, os funcionários públicos da União foram agraciados com o Instituto de Previdência próprio por meio do Decreto nº 5.128, de 31 de dezembro de 1926, e em 1930, mediante o Decreto nº 19.433, de 26 de novembro do mesmo ano, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma de suas atribuições supervisionar a Previdência Social.

Através das Constituições de 1934 e 1937, foram instituídas as aposentadorias por invalidez e por idade, e, em 1939, os funcionários públicos tiveram sua aposentadoria regulamentada pelo Decreto-lei nº 1.713, de 28 de outubro de 1939, todas custeadas pelo Tesouro Nacional.

Por meio da Constituição de 1946, foi regulamentada a aposentadoria voluntária aos 35 anos completos de prestação de serviço público, e, em 1952, a Lei nº 1.711, de 28 de outubro do mesmo ano, mais conhecida como Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, passou a regulamentar a aposentadoria desses trabalhadores, e a pensão por morte para seus beneficiários.

A seguridade social só veio a ser instituída sistematicamente por meio da CRFB/88, com atuação nas áreas da saúde, assistência social e previdência social, custeada pelas contribuições sociais. Por meio da Carta Magna que foram impostas as regras diferenciando a aposentadoria dos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, com a EC nº 3, de 17 de março de 199, os agentes de cargos públicos vitalícios e efetivos passaram a contribuir obrigatoriamente para serem guarnecidos de aposentadoria e pensão.

Logo após, foi instituída a EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998, cujo objetivo era reformar o Regime Geral de Previdência Social e da Previdência Social do país. Nas palavras de Di Pietro (2018), a EC 20/98 possuía o objetivo de reduzir os proventos de aposentadoria e pensão dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos e seus dependentes, visando igualar aos ditames do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual engloba o indivíduo do setor privado e os servidores não detentores de cargo efetivo. Com isso, as aposentadorias passaram a ser concedidas mediante tempo de contribuição e não mais sobre tempo de serviço, salientando-se que os períodos de licença resultantes de doença ou acidente de qualquer natureza continuariam a ser computados para fins previdenciários.

Embora o tempo de contribuição seja o requisito primordial para a concessão de aposentadoria, o STF já entende, nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, pela legalidade da

acumulação de proventos para aposentadorias cujos requisitos foram preenchidos antes da entrada em vigor da supracitada EC. É o que se pode observar no Mandado de Segurança (MS) 25151<sup>17</sup>.

Outras medidas tomadas pela Emenda supracitada foram: servidores exclusivos de cargo em comissão ou de outros temporários e aqueles ocupantes de empregos públicos passaram a ser incluídos no regime geral de seguridade social; contribuições sociais vinculadas ao regime previdenciário; possibilidade de estabelecimento de limites para os proventos de pensão e aposentadoria com a condição de ser instituída uma previdência complementar; combinação do tempo de contribuição, sendo trinta e cinco anos para o homem e trinta anos para a mulher, com a idade mínima de sessenta anos para o homem e cinquenta e cinco anos para a mulher, somados com a realização de, no mínimo, dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar.

O STF se manifestou, inclusive, com relação à situação dos servidores comissionados do Mato Grosso do Sul. O referido Estado pretendia mantê-los sob seu regime próprio de previdência, mas não logrou êxito<sup>18</sup>.

Posteriormente, foi instituída a EC nº 41, de 19 de dezembro de 2003, trazendo mudanças como a obrigatoriedade do regime previdenciário contributivo a todos os níveis de governo; destaque ao caráter solidário da previdência; designação dos servidores ativos e

<sup>17</sup> O ministro Gilmar Mendes, declarou a ilegalidade de ato do Tribunal de Contas da União (TCU) que cancelou a aposentadoria de um servidor no cargo de motorista da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) em razão da acumulação com proventos de aposentadoria como motorista da Polícia Civil de São Paulo. Ao conceder o Mandado de Segurança (MS) 25151, o ministro explicou que a proibição ao acúmulo de proventos não se aplica ao caso do servidor, já que os requisitos para as aposentadorias foram cumpridos antes da Emenda Constitucional (EC) 20/1998, que vedou o recebimento de proventos relativos a cargos inacumuláveis na ativa. (BRASIL. STF. **Mantida acumulação de aposentadorias anteriores à EC 20/98**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324097>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018).

<sup>18</sup> “Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/98): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a “forma federativa do Estado” (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência. 1. A “forma federativa de Estado” – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege (...)”. (BRASIL. STF. **ADI 2024/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 03 de maio de 2007. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 22 de junho de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.)

inativos, pensionistas e do ente público como fontes de custeio; extinção de igualdade entre proventos e pensões com relação aos vencimentos dos servidores ativos; e fim dos proventos integrais, certificando-se de que o cálculo dos proventos de aposentadoria leve em conta a remuneração-base das contribuições do servidor ao regime de previdência social ao qual se vinculou.

Com relação à pensão por morte, Castro e Lazzari (2017) assinalam que sua concessão passou a equivaler ao valor total dos proventos do falecido, observando o limite máximo estipulado para os critérios do RGPS, podendo ser somados a 70% da parcela excedente desse limite, caso o servidor fosse aposentado à data do óbito ou ao valor da totalidade de sua remuneração no cargo efetivo causador da morte, observando mais uma vez o limite máximo, acrescido de 70% se houver em atividade na data do óbito. Vale destacar o entendimento jurisprudencial sobre esse aspecto de cálculo do valor da pensão, deixando claro que o benefício deve ser regido sob a lei em vigor à data do óbito do servidor<sup>19</sup>.

Em seguida, o sistema passou por outra reforma, dessa vez com a EC nº 47, de 05 de julho de 2005, em que se deu maior atenção aos servidores portadores de deficiências e submetidos a atividades de risco com a criação de aposentadorias especiais. Além disso, inovou com a concessão de aposentadoria ao servidor cuja data de ingresso no serviço público tenha sido em até 16 de dezembro de 1998, data de publicação da EC 20/1998. Nessa ocasião, a aposentadoria seria concedida com proventos integrais, equivalentes à última remuneração no cargo efetivo, contanto que o servidor possuísse, no mínimo, 25 anos de serviço público para se aposentar antes da idade mínima exigida.

Posteriormente, foi criada a EC nº 70, de 29 de março de 2012, responsável por determinar critérios para o cálculo e a correção dos proventos de aposentadoria por invalidez dos servidores amparados pela EC 41/03. E, mais recente, houve a instituição da EC nº 88, de 07 de maio de 2015, incumbida de elevar para setenta e cinco anos a idade da aposentadoria compulsória dos Ministros dos Tribunais Superiores, autorizando tal limite para os demais servidores públicos, desde que ocorra mediante lei complementar.

Di Pietro (2018) observa que o regime previdenciário é assegurado a todas as categorias

---

<sup>19</sup> “O benefício previdenciário da pensão por morte deve ser regido pela lei vigente à época do óbito de seu instituidor. Impossibilidade de retroação de lei nova para alcançar situações pretéritas”. (BRASIL. STF. **RE 453.298-AgR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 29 de maio de 2007. Data de Publicação: 22 de junho de 2007.)

de servidores, sendo eles divididos em duas vertentes. A primeira diz respeito ao RGPS, instituído no art. 201 da CRFB/88<sup>20</sup>, e a segunda se refere ao Regime Previdenciário Próprio do Servidor (RPPS), com previsão no art. 40 da CRFB/88<sup>21</sup>.

Com relação à aposentadoria, são três os tipos encontrados no âmbito do serviço público: por invalidez, compulsória e voluntária.

A primeira espécie compreende a incapacidade laborativa do servidor comprovada através de junta médica oficial. Castro e Lazzari (2011) observam que o art. 40 da CRFB/88 traz em seu texto a possibilidade do servidor obter proventos integrais se sua incapacidade for “decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável”<sup>22</sup>. Ocorre que, graças à EC 41/03, o valor do cálculo das aposentadorias de RPPS passou a corresponder à média dos salários mais altos de contribuição compatíveis a 80% do período contributivo<sup>23</sup>. Com isso, os entes federativos começaram a entender que a integralidade de proventos concedidos em aposentadoria corresponde ao valor da média criada pela EC 41/03.

Entretanto, conforme jurisprudência do STF, a integralidade desses proventos consiste na apuração sobre o valor da última remuneração percebida pelo servidor, mesmo após a EC 41/03 ter entrado em vigor<sup>24</sup>. Esse entendimento garante maior assistência ao segurado, bem como sua integridade e segurança jurídica. Para que a integralidade seja concebida, o STF

---

<sup>20</sup> Art. 201 A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II – proteção à maternidade, especialmente à gestante; III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

<sup>21</sup> Art. 40 Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

<sup>22</sup> Redação do Art. 40, §1º, inciso I da CF/88.

<sup>23</sup> Lei 10887, Art. 1º: No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

<sup>24</sup> “(...) o acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que são devidos proventos integrais ao servidor aposentado por invalidez permanente, nos casos em que tal condição decorrer de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, considerada a última remuneração, mesmo após a vigência da Emenda Constitucional 41/2003”. (BRASIL. STF. **RE 810477 PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 20 de maio de 2014. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 23 de maio de 2014)

entende que a doença a qual o servidor fora acometido deve estar especificada em lei<sup>25</sup>. Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que não há como a norma alcançar todas as doenças graves, contagiosas e incuráveis<sup>26</sup>.

A aposentadoria compulsória, segunda modalidade a ser analisada, ocorre a partir do momento em que o servidor atinge a idade limite de permanência no serviço público. Inicialmente, essa idade consistia em setenta anos, conforme texto do art. 40 da CRFB/88, porém foi modificada para setenta e cinco anos com a EC 88/2015, a qual obteve aprovação pelo Congresso Nacional e foi sancionada pela Presidência da República pela Lei Complementar nº 152, de 03 de dezembro de 2015.

Essa aposentadoria é calculada proporcionalmente ao tempo de contribuição do servidor, abrangendo todos os salários para os quais ele tenha contribuído. Vale ressaltar que o valor dos proventos não poderá ser menor que o salário mínimo vigente.

A última modalidade, aposentadoria voluntária, subdivide-se em duas categorias: por idade e por tempo de contribuição.

A primeira diz respeito à vontade do servidor de solicitar sua aposentadoria quando completados sessenta e cinco anos, se homem, e sessenta, se mulher, somados a dez anos de serviço público juntamente com cinco anos no cargo em que deseja se aposentar.

Já a segunda concerne em uma conjugação de critérios, sendo eles o tempo de serviço, a idade mínima de sessenta anos para homem e cinquenta e cinco anos para mulher, mais dez anos de serviço público e cinco anos no cargo pelo qual pleiteou sua aposentadoria. O STF consolidou entendimento com relação aos servidores que exerceram metade do tempo em magistério alegando a impossibilidade de converter esse período para cálculo da integralidade da contribuição<sup>27</sup>.

Com relação às pensões, a CRFB/88 configurava o valor da pensão por morte como o montante da última remuneração recebida pelo servidor ativo, ou do valor da aposentadoria

---

<sup>25</sup> Recurso Extraordinário 656.860/MT, de relatoria do ministro Teori Zavascki, julgado em 21.08.2014.

<sup>26</sup> BRASIL. STF. **REsp 942.530/RS**. Relator: Ministro Jorge Mussi. Data de Julgamento: 02 de março de 2010. 5ª Turma. Data de Publicação: 29 de março de 2010.

<sup>27</sup> AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONTAGEM PROPORCIONAL DE TEMPO DE SERVIÇO EXERCIDO NO MAGISTÉRIO PARA FINS DE APOSENTADORIA COMUM. IMPOSSIBILIDADE. AGRADO REGIMENTAL IMPROVIDO. I – Consoante a jurisprudência do STF, é vedada a contagem proporcional de tempo de serviço no magistério para fins de aposentadoria comum. II – Agrado regimental improvido. (BRASIL. STF. **RE 486155-AgrR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma. DJe 1º de fevereiro de 2011). No mesmo sentido: STF. **ARE 655682**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. DJe 13.02.2012.

quando aposentado. Entretanto, com o advento da EC 41/03, o cálculo do valor da pensão passou por alterações, conforme texto do art. 40, §7º da CRFB/88<sup>28</sup>, consistindo na redução de valor do benefício se o servidor percebesse montante remuneratório acima do teto do RGPS, a qual passou a surtir efeitos com a instituição da Medida Provisória (MP) nº 167, de 19 de fevereiro de 2004.

Assim, ficou estabelecido que a regra pelo qual o valor do benefício correspondente à última remuneração do servidor surte efeitos apenas para os óbitos anteriores à promulgação da MP supracitada.

Quanto à acumulação de benefícios com a pensão por morte, usa-se a mesma regra encontrada para as aposentadorias no RPPS, sendo esse o entendimento jurisprudencial do STF, como observado no RE 584388-SC de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski<sup>29</sup>.

Na mesma direção, o STF entende por não ser permitido que o valor do benefício passe do limite do valor de remuneração percebido pelo falecido à época de sua atividade<sup>30</sup>.

No que dispõe aos beneficiários do servidor falecido, o STF vem apresentando uma série de jurisprudências, a começar pelo reconhecimento da união estável de pessoa casada separada para fins de benefício da pensão<sup>31</sup>, bem como o entendimento de que o menor sob a guarda de servidor falecido tem o direito de receber pensão temporária até os vinte e um anos de idade

---

<sup>28</sup> Art. 40/ § 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I – ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II – ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

<sup>29</sup> CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO APOSENTADO. REINGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO ANTES DA EDIÇÃO DA EC 20/98 E FALECIMENTO POSTERIOR À EMENDA. DUPLA ACUMULAÇÃO DE PENSÕES POR MORTE. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO IMPROVIDO. I – A Carta de 1988 veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvadas hipóteses – incorrentes na espécie – de cargos acumuláveis na forma da Constituição, cargos eletivos e cargos em comissão (art. 37, § 10, da Constituição). II – Mesmo antes da EC 20/1998, a acumulação de proventos e vencimentos somente era admitida quando se tratasse de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida pela CF. III – Com o advento da EC 20/98, que preservou a situação daqueles servidores que retornaram ao serviço público antes da sua promulgação, proibiu, em seu art. 11, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição. IV – Se era proibida a percepção de dupla aposentadoria estatutária não há é possível cogitar-se de direito à segunda pensão, uma vez que o art. 40, § 7º, da Constituição subordinava tal benefício ao valor dos proventos a que o servidor faria jus. V – Recurso extraordinário conhecido e improvido. (BRASIL. STF. **RE 584388 SC**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 31 de agosto de 2011. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 26 de setembro de 2011.)

<sup>30</sup> Revisão de pensão por morte. Cumulação: previdenciária e acidentária. (...) O quantum da pensão por morte, nos termos do art. 40, § 2º, § 7º e § 8º, não pode extrapolar a totalidade dos vencimentos da remuneração do servidor à época do seu falecimento. (BRASIL. **AI 721.354-AgR**. Relator: Min. Ellen Gracie. Data de Julgamento: 14 de dezembro de 2010, Segunda Turma).

<sup>31</sup> BRASIL. **RE 439.484/RJ**. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. 1ª Turma.



completos<sup>32</sup>. O mesmo vale para os filhos inválidos. Importante ressaltar que nesses dois últimos casos, a comprovação de dependência econômica não é exigida, sendo requerida apenas para pensões vitalícias dos pais do falecido, dos maiores de sessenta anos e portadores de deficiência, e para pensões temporárias dos irmãos órfãos até vinte e um anos completos, ou em casos de invalidez.

O rol de dependentes de pensão por morte acabou por ser alterado através da Lei n. 13.135, de 17 de junho de 2015, responsável por dar nova redação ao texto da Lei 8.112/90<sup>33</sup> e por estabelecer nova forma de distribuição do benefício, ao estabelecer o critério igualitário de repartição<sup>34</sup>.

O benefício de pensão por morte só será extinto quando for comprovado após trânsito em julgado o crime doloso do beneficiário ao servidor resultando em sua morte, ou nos casos em que restarem comprovadas fraudes no casamento ou união estável, por parte do cônjuge ou companheiro do falecido, como previstos no art. 220 da Lei 8112/90.

Por fim, ocorrerá a denominada cessação de pensão<sup>35</sup> nos casos em que o indivíduo

<sup>32</sup> BRASIL. STF. MS 25.823/DF. Relatora Min. Cármen Lúcia.

<sup>33</sup> Art. 217. São beneficiários das pensões: I – o cônjuge; II – o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato, com percepção de pensão alimentícia estabelecida judicialmente; III – o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar; IV – o filho de qualquer condição que atenda a um dos seguintes requisitos: a) seja menor de 21 (vinte e um) anos; b) seja inválido; c) tenha deficiência grave (com vigência apenas a partir de junho de 2017 – art. 6º da Lei n. 13.135/2015); ou d) tenha deficiência intelectual ou mental, nos termos do regulamento; *Omissis*; V – a mãe e o pai que comprovem dependência econômica do servidor; e VI – o irmão de qualquer condição que comprove dependência econômica do servidor e atenda a um dos requisitos previstos no inciso IV. § 1º A concessão de pensão aos beneficiários de que tratam os incisos I a IV do caput exclui os beneficiários referidos nos incisos V e VI. (Redação dada pela Lei n. 13.135, de 2015); § 2º A concessão de pensão aos beneficiários de que trata o inciso V do caput exclui o beneficiário referido no inciso VI. § 3º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do servidor e desde que comprovada dependência econômica, na forma estabelecida em regulamento.

<sup>34</sup> Redação antiga: Art. 218. A pensão será concedida integralmente ao titular da pensão vitalícia, exceto se existirem beneficiários da pensão temporária.

<sup>35</sup> Art. 222. Acarreta perda da qualidade de beneficiário: I – o seu falecimento; II – a anulação do casamento, quando a decisão ocorrer após a concessão da pensão ao cônjuge; III – a cessação da invalidez, em se tratando de beneficiário inválido, o afastamento da deficiência, em se tratando de beneficiário com deficiência, ou o levantamento da interdição, em se tratando de beneficiário com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas “a” e “b” do inciso VII; IV – o implemento da idade de 21 (vinte e um) anos, pelo filho ou irmão; V – a acumulação de pensão na forma do art. 225; VI – a renúncia expressa; e VII – em relação aos beneficiários de que tratam os incisos I a III do caput do art. 217: a) o decurso de 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o servidor tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do servidor; b) o decurso dos seguintes períodos, estabelecidos de acordo com a idade do pensionista na data de óbito do servidor, depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável: 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade; 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade; 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade; 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade; 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade; 6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

percebe o benefício, mas perde o caráter de beneficiário.

### **1.1.1. As herdeiras da Lei de Montepio Civil**

No início da República Velha, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1891, o Brasil ainda não dispunha de um sistema de previdência organizado e funcional capaz de abranger toda a classe de servidores públicos.

Havia o Montepio Geral dos Servidores do Estado, também conhecido como Mongeral, criado em 22 de junho de 1835 e que, segundo Leonardo Aguiar (2017), foi a primeira entidade privada a funcionar no país, prevendo um sistema típico do mutualismo, em que várias pessoas se reuniam e distribuíam os riscos, mediante a repartição dos encargos com todo o grupo.

Pensando em mudar aos poucos esse cenário, o então Presidente Manuel Deodoro da Fonseca publicou o Decreto 942-A, em 31 de outubro de 1890, responsável pela criação do Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, ou seja, funcionaria como espécie de contraprestação pecuniária regulamentada pela União, conforme texto do art. 1º do Decreto em análise<sup>36</sup>.

Assim, dentre os tantos meios responsáveis por formar os fundos dessa instituição dispostos no art. 2º do Decreto, estava a pensão, dividida em três categorias: extintas, prescritas e não aplicadas por falta de quem a elas tenha direito.

Consoante o art. 3º desse Decreto, os empregados de Fazenda que fossem efetivos, aposentados ou reformados, e que percebessem ordenado ou soldo mensal, ou vencimento não discriminado, eram responsáveis por contribuir com tal instituto. Porém, a adesão seria facultativa para aqueles que já contribuía com o Mongeral. Percebe-se um caráter excludente do Decreto 942-A, já que cobria apenas aqueles funcionários do Ministério da Fazenda. De acordo com o art. 33, seus beneficiários poderiam ser a viúva que não estivesse divorciada e vivesse em família; os filhos menores de 21 anos não emancipados e as filhas solteiras ou viúvas, todos legítimos ou legitimados; filhas casadas, netos menores e netas solteiras de filhos legítimos ou legitimados do contribuinte, ou que representassem pai ou mãe falecidos; pais do contribuinte, sendo a mãe viúva ou que não tivesse outro amparo e o pai inválido; irmãs solteiras ou viúvas e sobrinhos menores e sobrinhas solteiras.

---

<sup>36</sup> Art. 1º O Montepio dos empregados de Fazenda da Republica dos Estados Unidos do Brazil tem por fim prover a subsistencia e amparar o futuro das familias dos mesmos empregados, quando estes fallecerem ou ficarem inhabilitados para sustental-as decentemente.

Logo em seguida, exatamente no mesmo ano de sua criação, o Montepio também foi disponibilizado ao Ministério da Justiça para os servidores que fossem ativos, reformados ou aposentados, através do Decreto 956, de 06 de novembro de 1890.

Ao longo dos anos, esse benefício foi passando por alterações estruturais e funcionais, chegando a ser limitado em 1897 pelo art. 37 da Lei nº 490, de 16 de dezembro de 1897, que suspendia a admissão de novos contribuintes. Somente em 1910, o Montepio foi readmitido para novos contribuintes através da Lei nº 2.356, de 31 de dezembro de 1910, passando a ser denominado Montepio dos Funcionários Civis. Com isso, conforme análise de Leonardo Aguiar (2017), todos os funcionários civis da União com exercício efetivo em cargo que dê direito ao montepio seriam obrigatoriamente admitidos ao montepio a partir do mês em que obtiveram ou viessem a obter a primeira nomeação para emprego da União.

Em 1916, ele novamente foi suspenso para novos contribuintes pela Lei nº 3.089, de 08 de janeiro de 1916. Já onze anos depois, em 1927, sua adesão foi facultada aos Ministros do STF através do Decreto nº 5.137, de 05 de janeiro de 1927. Entretanto, o art. 5º desse Decreto<sup>37</sup> previa que a família ou o herdeiro do contribuinte não poderiam acumular o Montepio com outro benefício, sendo obrigados a optar por um deles.

Seis anos depois, o Montepio passou a ser regulado exaustivamente pelo Decreto nº 22.414, de 30 de janeiro de 1933, sendo conhecido por Montepio dos Funcionários Públicos da União. Nele, algumas inovações foram incrementadas como a possibilidade de concessão de pensão em vida à família em casos de demissão do servidor por alguma arbitrariedade do governo, como também em casos que envolvessem incapacidade mental do trabalhador. Posteriormente, as diretrizes sobre pensão elencadas nesse Decreto foram ampliadas em 1937 pela Lei 571, mais especificamente sobre as regras de reversão de pensão para filhas solteiras que vierem a se casar, bem como às filhas viúvas, netos menores e netas solteiras do contribuinte.

Durante o primeiro ano do Regime Militar, o Presidente Humberto de Alencar Castelo Branco sancionou a Lei nº 4.477, de 12 de novembro de 1964, responsável por quantificar parcelas da contribuição dos Ministros do STF para o Montepio de 4% de seus vencimentos e de 60% da remuneração para seus herdeiros. No mesmo ano, foi criada a Lei nº 4.493, de 24 de

---

<sup>37</sup> Art. 5º A família ou o herdeiro do ministro do Supremo Tribunal ou de qualquer magistrado ou funcionario federal, de futuro beneficiados simultaneamente com pensões ou quaesquer auxilios sahidos dos cofres da União e com o montepio, sera obrigado a optar por um desses favores, ficando ambos suspensos até que se dê essa manifestação de preferencia devidamente authenticada.

novembro de 1964, a qual tratou sobre a concessão do Montepio aos beneficiários daqueles magistrados federais falecidos.

Entre os anos de 1966-1983, foram criadas leis responsáveis por adicionar faculdades de adesão ao instituto do Montepio, como, por exemplo, aos Ministros e Juízes do Trabalho, Auditores e Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e Auditores do Tribunal de Contas da União (TCU).

Com isso, já com a Nova República, após a promulgação da Constituição de 1988, o Decreto 942-A/1890 inicialmente mencionado foi revogado pelo Decreto de 25 de abril de 1991. Porém, conforme lições de Aguiar (2017), o Montepio já não estava mais respaldado por esse de 1890, mas sim pelo Decreto nº 22.414, de 30 de janeiro de 1933. Como o decreto de 1890 já tinha configuração de Lei depois da vigência da atual Constituição, só teria como ser revogado através de um diploma normativo igual ou superior a ele.

Assim, cada vez mais surgiram interesses em pôr fim ao instituto do Montepio, como verificado na Mensagem Presidencial 269/1993, com fundamento de que o Montepio assegurava privilégios a classes restritas e que sua extensão não compactuava com o cenário financeiro do país, configurando tratamento discriminatório.

Outro exemplo é do entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional de 2010, que abordava a incompatibilidade do instituto com o regime constitucional, submetendo tal percepção à Advocacia Geral da União (AGU), por meio do Parecer PGFN/CJU/COJPN n. 1190 de 2010.

Em resposta ao parecer, a AGU entendeu pela não receptividade das normas relacionadas ao Montepio pela Constituição de 1988. Conforme explicitado por Aguiar (2017), ela assegurou uma série de prerrogativas<sup>38</sup> por meio do Parecer AGU/Ag-01/2012 com o intuito de enfraquecer o instituto e tirá-lo de atividade.

Em razão desse entendimento, em 2012 não mais se deferia pedido de concessão de Montepio para novas situações, apenas àquelas já estáveis, motivo pelo qual ainda seriam realizados pagamentos de pensão até o óbito de contribuintes na data de 04 de abril de 2012.

Aguiar (2017) ainda apresenta uma gama de argumentos favoráveis ao Montepio Civil, o

---

<sup>38</sup> a) indeferimento dos pedidos para novas inscrições; b) manutenção do pagamento dos benefícios já deferidos; c) devolução dos valores até então recolhidos pelos interessados para benefícios ainda não requeridos; d) abertura de prazo aos interessados para a impugnação administrativa, respeitado o direito ao devido processo legal; e) atribuição ao Ministério da Fazenda do encargo de definir os índices e critérios de restituição dos valores recolhidos.

qual, pelo seu entendimento, deveria ainda estar em completo vigor. Sua principal tese se sustenta na concepção de que o Montepio não violou a CFRB/88, pois estaria respaldado por diplomas que possuem *status* de lei, portanto não podendo ser revogado senão através de lei em sentido formal e material. Alega também que o parecer realizado pela AGU não foi capaz de apresentar fundamentações jurídicas capazes de sustentar as afirmações arroladas, tais como a de que o instituto seria discriminatório e assegurava o privilégio de uma pequena parcela da sociedade, em contrapartida ao interesse público.

Fato é que os beneficiários das pensões concedidas até 04 de abril de 2012 continuam a receber tal contribuição. Entretanto, esse grupo de pessoas vem chamando atenção nos últimos tempos devido ao valor recebido diante da atual conjuntura econômica do país. O grupo em questão é composto por viúvas e filhas de ex-ministros, popularmente conhecidas como as herdeiras do Montepio Civil.

Segundo artigo publicado em março de 2018 pela Agência de Jornalismo Investigativo “Pública”<sup>39</sup>, atualmente, existem 189 herdeiras distribuídas entre viúvas e filhas que recebem R\$ 36 milhões por ano do Ministério da Fazenda, sendo todas beneficiárias de ex-ministros do STF, do STJ e do Superior Tribunal Militar (STM). O interessante é que os valores das dez maiores pensões do Montepio já se igualaram e ultrapassaram o teto vigente dos ministros do STF, sendo a pensão com o maior valor de R\$ 79 mil, e a de menor, de R\$ 3 mil.

Para continuarem sendo beneficiárias do Montepio, as filhas dos contribuintes precisam permanecer solteiras e comprovar não ter nenhum emprego público em qualquer esfera federal. Essa situação é constantemente alvo de críticas, pois muitas delas conseguiram burlar tal previsão. Com isso, o TCU vem pregando entendimento de que as pensões serão consideradas ilegais caso as beneficiárias solteiras não comprovem dependência financeira.

Já o STF, através de entendimento do ministro Edson Fachin, em análise de Medida Cautelar em Mandado de Segurança 35.109 Distrito Federal<sup>40</sup>, suspendeu decisão do TCU e manteve o benefício à pensionista, professora celetista no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, por compreender que tal atividade na iniciativa privada não obstará esse benefício.

---

<sup>39</sup> FONSECA, Bruno; FERRARI, Caroline. As herdeiras do alto escalão do Judiciário. **Agência Pública**. 05 de março de 2018. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/03/as-herdeiras-do-alto-escalao-do-judiciario/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

<sup>40</sup> No caso concreto, considerou-se incompatível com o recebimento da pensão por morte pela Impetrante a percepção cumulada de renda própria, advinda do fato de figurar como professora do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (eDOC 21). Entretanto, como se viu, o exercício de atividade na iniciativa privada, pela pensionista solteira maior de 21 anos, não é condição que obsta a concessão e manutenção da pensão.

Por fim, a investigação da Agência Pública afirma que não há transparência alguma quanto ao número de beneficiadas pelo Montepio Civil no site do Ministério da Fazenda e no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU), nem informação quanto aos valores líquidos recebidos ou o período inicial de recebimento do benefício, e que, diante da atual configuração do benefício no país, faz-se necessária maior iniciativa do Poder Público para dar clareza à sociedade, no sentido de prestar informações de caráter público e essenciais a fim de que o cidadão saiba para onde estão sendo aplicados os recursos.

## 2 A INTERPRETAÇÃO DO CONCEITO DE VERBAS REMUNERATÓRIAS E INDENIZATÓRIAS PELO STF

De início, faz-se necessário conceituar o instituto de verbas para, posteriormente, adentrar em suas classificações.

Conforme ensinamentos de Maurício Godinho<sup>41</sup>, toda relação empregatícia possui caráter oneroso, ou seja, é uma vinculação composta por prestação e contraprestação assistidas economicamente. A prestação consiste no trabalho efetuado pelo empregado e a contraprestação significa o conjunto salarial fornecido pelo empregador. Tal agrupamento salarial é formado por diferentes quantias denominadas verbas trabalhistas de mesma natureza jurídica.

A princípio, as verbas trabalhistas ficam a encargo do empregador que, no caso em tela, trata-se da Administração Pública. Quando são destinadas a remunerar o servidor pelo trabalho efetuado, identificam-se como verbas remuneratórias.

As verbas remuneratórias, segundo Carvalho Filho (2018)<sup>42</sup>, podem ou não ser acrescidas de outras parcelas. Assim, são compostas por uma parte fixa e por uma variável conforme o cargo e função atribuídos e nas condições encontradas. Para os servidores públicos, a parte imutável se configura em parcela fixada por lei, já as quantias variáveis são as denominadas vantagens pecuniárias. O somatório dessas duas partes forma o chamado “vencimento”.

Importante salientar que, nos casos em que o subsídio configura a remuneração dos servidores públicos, não está prevista a permissão da incorporação de vantagens pecuniárias, sendo ele, portanto, a única forma de verba remuneratória desses servidores. Tal medida, de acordo com Rafael Rezende Oliveira (2018)<sup>43</sup>, visa dar mais transparência ao dinheiro público e ajuda a controlar os gastos com pessoal. Entretanto, o autor vai além e analisa que o pagamento de subsídio não se realiza em somente uma parcela devido a duas particularidades: a primeira diz respeito ao art. 39 da CFRB/88<sup>44</sup>, responsável por estabelecer direitos trabalhistas<sup>45</sup> a detentores

<sup>41</sup> DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 14ª ed. São Paulo : LTr, 2015, p. 307.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 833.

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 738.

<sup>44</sup> 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. § 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.

<sup>45</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição

de cargo público, não importando o sistema remuneratório ao qual o servidor está vinculado, pressupondo-se, então, sua aplicação ao sistema de subsídios. E a segunda está ligada às verbas indenizatórias, tema a ser abordado de forma minuciosa posteriormente.

## 2.1. VERBAS REMUNERATÓRIAS

Com relação aos direitos trabalhistas estabelecidos citados acima, tem-se: salário mínimo, quantia mínima paga pelo empregador ao empregado pelo trabalho realizado, nacionalmente unificado e com ajustes periódicos, estando atualmente no ano de 2018 a R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais<sup>46</sup>).

No que tange ao serviço público, tal quantia já foi matéria de jurisprudência do STF quando, em Súmula Vinculante 16<sup>47</sup>, ficou estabelecido o direito do servidor de receber total remuneratório acima do salário mínimo. Assim, compreende-se que esse montante constitui o piso salarial do servidor público.

Curioso destacar que essa regra vale também para aqueles servidores públicos com jornada de trabalho reduzida, como observado no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 815869 PR<sup>48</sup>, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, em que a Turma seguiu o voto do relator e negou provimento ao presente instrumento por entender pela não interferência da jornada

---

social: IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; (...)

<sup>46</sup> GUIA TRABALHISTA. **Perguntas e Respostas**. Disponível em:

<[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo.htm.%20Acesso%20em%2005.11.18](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm.%20Acesso%20em%2005.11.18)>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>47</sup> Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, se referem ao total da remuneração percebida pelo servidor público.

<sup>48</sup> BRASIL. STF. **AI 815869 PR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 04 de novembro de 2014. Primeira Turma. Data de Publicação: 24 de novembro de 2014. Disponível em:

<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25328604/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-815869-pr-stf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.



reduzida no valor da remuneração, pois essa não pode ser inferior a um salário mínimo.

Outro ponto conflitante entre os servidores públicos em geral e suscitado pelo STF é de que a Súmula Vinculante 16 se refere à remuneração total do servidor, pouco importando se o vencimento-base é inferior ao salário mínimo. Essa visão pode ser mais bem compreendida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 499937 RN<sup>49</sup> também de relatoria do Ministro Dias Toffoli, em que a Turma seguiu o voto do Relator e negou provimento ao Agravo, por entender não haver objeções quanto ao vencimento-base ser inferior ao salário mínimo.

Esse tipo de situação ocorre em grande parte das configurações de remuneração do servidor, podendo ser, para aqueles desprovidos de informação, motivo de confusão quando vão receber seu pagamento. Um bom exemplo é o encontrado no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 764411 CE<sup>50</sup>. Assim, o STF busca cada vez mais desmistificar as incertezas que assolam os servidores quanto o meio de emprego do salário mínimo em sua remuneração.

Além do salário mínimo, outro direito trabalhista assegurado ao servidor público é o décimo terceiro salário. Instituído pela Lei 4.090/1962 e conquistado pelos servidores com a EC 19/98, corresponde a 1/12 (um doze avos) de sua remuneração, sendo concedido como um salário extra. Conhecido como abono natalino, geralmente é pago em duas parcelas.

O STF, em decisão proferida no RE 65098/RS<sup>51</sup>, em 01 de fevereiro de 2017, acatou entendimento de que prefeitos e vice-prefeitos também fazem jus ao recebimento do décimo terceiro, por compreender que tal gratificação não é incompatível com o art. 39, §4º da CRFB/88<sup>52</sup>. Tal polêmica surgiu após um Acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

<sup>49</sup> BRASIL. STF. **RE 499937 RN**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 25 de outubro de 2011. Primeira Turma. Data de Publicação: 30 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20997121/agreg-no-recurso-extraordinario-re-499937-rn-stf/inteiro-teor-110218515>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>50</sup> “REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. VENCIMENTO BÁSICO INFERIOR AO SALÁRIO MÍNIMO. POSSIBILIDADE. O QUE NÃO PODE OCORRER EM SE TRATANDO DE REMUNERAÇÃO. APELO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Inexiste ilegalidade no fato de a Administração pagar a seus servidores, a título de vencimento básico, valor inferior ao Salário Mínimo. Devendo, todavia, ser respeitado este valor mínimo em se tratando de „remuneração” esta que corresponde ao vencimento básico acrescido das vantagens. Sentença mantida no ponto. Precedentes. 2. Remessa oficial e apelo conhecidos e desprovido. Sentença mantida”.

<sup>51</sup> BRASIL. STF. **RE 650898**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4115555>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>52</sup> 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. *Omissis*. § 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.

julgando a inconstitucionalidade da Lei Municipal 1929/2008, a qual previa o pagamento do décimo terceiro. A decisão do STF de conceder a gratificação aos prefeitos e vice-prefeitos se deu pelo entendimento de que eles são agentes políticos, diferentes dos servidores públicos em geral.

Outro direito trabalhista motivo de controvérsias e matéria de repercussão geral no STF é o salário-família. Tal benefício é devido a todo servidor público ativo e inativo que tiver dependente econômico, sendo realizado mediante cadastro com a apresentação de documentos que comprovem o vínculo de dependência. São dependentes: o cônjuge ou companheiro e os filhos até vinte e um anos ou, se estudantes até vinte e quatro anos ou, se inválidos independente da idade, o menor de vinte e um anos dependente do servidor por meio de autorização judicial, e os pais sem economia própria. Seu valor é estabelecido de acordo com a remuneração do servidor e tem a função de complementar a sua renda.

Com relação ao entendimento jurisprudencial sobre o salário-família, o STF reconheceu a existência de repercussão geral da matéria ao analisar o RE 657.989/RS, em que uma servidora pública municipal havia questionado decisão do TJ-RS ao ter seu direito ao salário-família afastado.

O TJ-RS tomou tal decisão por considerar que a servidora não poderia receber o salário-família desde 1º de janeiro de 1999, devido à alteração no art. 7º, XII da CRFB/88 realizada pela EC 20/98. Tal alteração trazia a necessidade de se comprovar a condição de baixa renda para o servidor poder ter direito ao benefício. O Tribunal de Justiça também entendeu que a servidora não tinha direito adquirido ao auxílio por se submeter a regime estatutário próprio, não havendo empecilho à mudança de situação jurídica em vigência anteriormente.

Entretanto, o STF já possui entendimento pacificado<sup>53</sup> no sentido de que os servidores com data de ingresso no serviço público anterior à entrada em vigor da EC 20/98 têm direito adquirido ao benefício do salário-família. Essa jurisprudência e o fato do Supremo ter reconhecido a repercussão geral da matéria evita que muitos servidores possam ter seu direito ao benefício restringido.

Outros direitos pertinentes aos servidores públicos são as licenças maternidade e

---

<sup>53</sup> BRASIL. STF. **RE 657989 RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 10 de maio de 2012. Data de Publicação: 18 de junho de 2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311629314/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-657989-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-311629324>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

paternidade. A licença-maternidade assegura 180 dias às servidoras para o resguardo do parto, além de possuir caráter alimentar, não podendo ser suprimida ou extinta sem previsão legal. Pode se iniciar no primeiro dia do último mês de gestação, salvo prescrição médica, e também é concedida a mães adotivas, tendo sua duração variável de acordo com a idade do adotado. Detalhe importante é que, em ambos os casos, se a mãe exercer outra atividade remunerada durante a licença perderá direito a sua prorrogação.

A questão de licença para gestantes e adotantes já foi alvo de decisões do STF, pois muito se entendia pela diferença de contagem de tempo para essas servidoras. Entretanto, em sua jurisprudência, o Supremo já assegurou a igualdade de tratamento entre essas mães e, consequentemente, à contagem do prazo de sua licença-maternidade<sup>54</sup>.

Já a licença-paternidade é concedida a todo servidor que a solicitar no período de dois dias úteis após o nascimento do filho ou de sua adoção, desde que o adotado tenha até doze anos de idade completos. Possuía duração de cinco dias, mas com o advento do Decreto 8737/2016, passou a ser de vinte dias. Como estabelecido para as servidoras, os servidores também não podem exercer nenhuma atividade remunerada durante esse período de dedicação à família, correndo o risco de ter seu benefício cancelado e sua ausência registrada como falta ao serviço.

Por fim, como já citado anteriormente, o art. 39, §3º c/c o art. 7º e incisos, ambos da CRFB/88, trazem os benefícios e vantagens pecuniárias responsáveis por compor as verbas remuneratórias dos servidores públicos, observando sempre os princípios basilares para a configuração de uma sociedade digna e possuidora de direitos fundamentais.

## **2.2. VERBAS INDENIZATÓRIAS**

A segunda classificação das verbas direcionadas a classe dos servidores diz respeito às verbas indenizatórias. Elas correspondem a todo montante destinado ao servidor público com o principal intuito de indenizá-lo em razão da função que exerce no serviço público. Como mencionado no início deste capítulo, também fazem parte das vantagens pecuniárias dos servidores, juntamente com as gratificações e adicionais, e variam conforme as condições especiais de prestação do serviço, em razão de circunstâncias previstas nos estatutos funcionais.

---

<sup>54</sup> BRASIL. STF. **RE 778889**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4482209&numeroProcesso=778889&classeProcesso=RE&numeroTema=782>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

Uma particularidade encontrada nas indenizações se dá pelo fato delas não serem incorporadas aos vencimentos ou proventos dos servidores, para qualquer efeito, as diferenciando das demais vantagens pecuniárias. Já o ponto comum entre todas elas está previsto no art. 50 da Lei 8.112/90<sup>55</sup>, em que não serão levadas em conta para a concessão de outros somatórios pecuniários subsequentes de idêntico fundamento.

Como são fornecidas a título de indenização, as verbas indenizatórias não estão condicionadas a uma ação do servidor público, mas sim de situações por vezes adversas que ocorrem com os mesmos. Conforme o art. 51 da Lei 8.112/90, as indenizações estão distribuídas em: ajuda de custo, diárias, transporte e auxílio-moradia.

A ajuda de custo está prevista na Lei 8.112/90, entre os artigos 53 e 57, e tem como principal função suprir as despesas de instalação do servidor transferido para outro local permanentemente e em função de seu trabalho<sup>56</sup>. Portanto, os requisitos essenciais para a obtenção da ajuda de custo são o interesse do serviço para a mudança do servidor e o seu caráter permanente para o exercício da função.

O servidor pode requerer a concessão de tal dispositivo caso haja sua redistribuição; remoção *ex-officio*; nomeação para função de confiança ou cargo em comissão; exoneração *ex-officio* de cargo em comissão ou função de confiança cuja nomeação tenha demandado seu inicial deslocamento, mesmo se o novo deslocamento for para localidade diversa da de origem; e requisição.

Além da ajuda de custo, o servidor também dispõe, ao se deslocar de residência, de transporte para si e seus dependentes, compreendendo passagens, bens pessoais e bagagens. Com relação aos dependentes, o empregado doméstico também pode ser considerado como beneficiário, desde que comprovado seu vínculo de dependência com o servidor.

O cálculo realizado para chegar ao valor da ajuda de custo incide sobre a última remuneração recebida no mês da mudança, não devendo ultrapassar o montante de três meses de remuneração e levando em consideração o número de dependentes.

Por fim, caso o servidor não compareça ao local de mudança designado

---

<sup>55</sup> Art. 50. As vantagens pecuniárias não serão computadas, nem acumuladas, para efeito de concessão de quaisquer outros acréscimos pecuniários posteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento.

<sup>56</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.

injustificadamente no prazo de trinta dias, deverá restituir a Administração Pública com o valor da ajuda de custo.

Entretanto, por muito tempo a Administração Pública se negou a pagar a ajuda de custo, tendo como argumento a forma como o servidor era removido. Se ela fosse realizada a pedido do servidor e não de ofício, a ajuda de custo não seria cabível. Ocorre que tal restrição nunca esteve prevista em Lei.

Esse entendimento foi rejeitado pela jurisprudência dos Tribunais no sentido de que o interesse público não se deve confundir com a formalidade do tipo de procedimento administrativo utilizado, mas deve se ater ao surgimento de cargo vago. Só assim estará corroborado o interesse da Administração Pública.

Na mesma linha, o STF, em RE com Agravo 763.578/SC de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, alegou que o benefício da ajuda de custo não está atrelado à remoção de ofício, sendo assim, não poderá ser restringida a remoção a pedido do servidor<sup>57</sup>.

O segundo tipo de verba indenizatória encontrada corresponde às diárias. Com previsão nos artigos 58 e 59 da Lei 8.112/90, possuem a função de quitar as despesas de alimentação, locomoção urbana e pousada do servidor que se deslocar a serviço, em caráter eventual ou transitório, da sede onde tem exercício para outro local nacional ou do exterior.

São destinadas ao servidor público ou colaborador eventual que se deslocar a serviço e contabilizadas por dia de ausência do lugar do ofício sempre em situações que envolverem estrita necessidade do serviço; participação em congresso ou evento semelhante para apresentação de trabalho de caráter técnico, cultural, científico ou artístico, desde que formalmente comprovado e autorizado seu ingresso; presença em treinamento relacionado ao seu cargo; por intimação para prestar depoimento fora do local onde fica sua repartição, na condição de testemunha, denunciado ou indiciado em processo administrativo disciplinar; como membro ou secretário de Comissão Disciplinar, quando obrigados a se deslocarem da sede dos trabalhos para realização de missão essencial ao esclarecimento dos fatos.

---

<sup>57</sup> “RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL. REMOÇÃO A PEDIDO. AJUDA DE CUSTO: INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. [...] O interesse do serviço público na remoção, necessário para a concessão do benefício, está presente no oferecimento do cargo vago, de forma que independe de ter a remoção se dado a pedido ou não. Acrescente-se que a mudança de sede, ainda que por vontade do servidor ou a pedido deste, passa antes pelo crivo da conveniência e oportunidade do serviço público. E, ao publicar edital de remoção, a Administração está expressando seu juízo de conveniência e oportunidade, em atendimento ao interesse público. [...]” STF - ARE: 763578 SC, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA. Data de Julgamento: 15/08/2013.

Entretanto, o servidor não terá direito às diárias se a transferência da sede constituir exigência permanente do cargo ou quando se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

Terá o servidor direito a receber metade da diária em duas modalidades. A primeira corresponde ao seu deslocamento dentro do território nacional quando não exigir pernoite fora da sede; no dia do retorno ao local do serviço; nos casos em que a União custeia, por meio diverso, as despesas de pousada; se o indivíduo ficar hospedado em imóvel pertencente à União ou sob a administração do Governo brasileiro ou de suas entidades.

A segunda modalidade se refere ao deslocamento para o exterior quando não exigir pernoite fora da sede; no dia da partida do território nacional; se houver mais de um pernoite fora do país; no momento da chegada ao Brasil; sempre que a União custear, por meio diverso, as despesas de pousada; na ocasião em que o servidor fique hospedado em imóvel pertencente à União ou que seja supervisionado pelo Governo brasileiro ou de suas entidades; quando o governo estrangeiro ou organismo internacional de que o Brasil faz parte ou com o qual coopere custear as despesas com pousada.

As diárias serão restituídas para a Administração Pública em duas situações. A primeira diz respeito ao servidor detentor de diárias que não se afasta da sede por qualquer motivo, ficando assim obrigado a restituí-las em sua totalidade no período de cinco dias. E a segunda com o retorno à sede pelo servidor em prazo inferior ao previsto para seu afastamento, devendo restituir as diárias recebidas em excesso no período de cinco dias, contados da data de retorno à sede.

Os valores das diárias têm como base o cargo ou função ocupados pelo servidor público e o local de destino, quando se tratar de viagem nacional; ou o país de destino, no caso de viagem internacional.

Nas atribuições envolvendo mais de um país, a diária aplicada será no local onde houver o pernoite. No retorno ao Brasil, será levada em conta a diária referente ao país onde o servidor tenha cumprido a última etapa de sua tarefa.

As diárias serão pagas antecipadamente e em sua totalidade, exceto nas seguintes situações: em viagens de emergência, em que poderão ser contabilizadas no decorrer do afastamento; quando o deslocamento atingir período superior a quinze dias, podendo ser pagas parceladamente, a critério do Ordenador de Despesas.

As propostas de concessão de diárias, quando a licença der início a partir da sexta-feira,

sábados, domingos e feriados, serão expressamente justificadas, configurando a autorização do pagamento, pelo Ordenador de Despesas, e a aceitação da justificativa.

Quando o afastamento se estender por tempo superior ao previsto, desde que autorizada sua prorrogação, o servidor fará jus às diárias correspondentes ao período prorrogado.

Um ponto de controvérsia sobre o tema reside na isonomia de diárias dos magistrados e dos membros do Ministério Público, sendo, inclusive, tema de repercussão geral no STF.

A questão é discutida no RE 968646/SC<sup>58</sup> de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e discorre sobre a possibilidade ou não da paridade do valor de diárias dos magistrados e dos membros do MP ser constitucional. Tal controvérsia surgiu com a União interpondo recurso contra acórdão da 3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais de Santa Catarina, a qual determinou o pagamento a juiz do diferencial entre as diárias questionadas e que não teriam sido pagas em sua integralidade. Para a Turma Recursal, o montante devido ao juiz deveria ter sido fixado em, no mínimo, 1/30 dos seus vencimentos, valor similar pago aos membros do Ministério Público.

Consoante à decisão, a CRFB/88 determinou uma abordagem simétrica entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público e elaborou uma ressalva à norma impeditiva da paridade de vantagens para efeito de remuneração quando se tratar da comunhão de direitos entre tais carreiras. Ainda segundo o acórdão, a simetria constitucional entre essas classes foi reconhecida administrativamente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A União alegou, no recurso ao STF, ofensa a vários dispositivos constitucionais, inclusive o que se refere à lei complementar para criação de parcelas pecuniárias de interesse dos magistrados. Além disso, afirmou que houve violação do princípio da separação harmônica dos Poderes devido à extensão aos juízes, sem suporte legal, de parcela estipendiária assegurada por lei a outra classe do serviço público. Sustentou, também, violação à Súmula 339 do STF<sup>59</sup>, responsável por vedar o Judiciário de aumentar vencimentos de servidores públicos em virtude do princípio da isonomia.

Após o reconhecimento de repercussão geral no Plenário Virtual pelo relator Ministro

---

<sup>58</sup> BRASIL. STF. **RE 968646 SC**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 16 de fevereiro de 2018. Data de Publicação: 21 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/548860612/recurso-extraordinario-re-968646-sc-santa-catarina>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>59</sup> Súmula 339 STF: “Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia”.

Alexandre de Moraes<sup>60</sup>, o RE ainda aguarda julgamento, tendo sido suspensos todos os processos envolvendo a questão de diárias dos magistrados.

Após as diárias, a Lei 8.112/90 dispõe sobre a indenização de transporte prevista em seu art. 60<sup>61</sup>. Trata-se de indenização com caráter eventual distribuída a servidor que, por opção, e vinculado ao interesse da Administração Pública, realiza despesas dispondo de meios próprios de locomoção para cumprimento de serviços externos, pertencentes às atribuições próprias de seu cargo. Tem como principais requisitos o serviço em local externo no horário normal de trabalho, em que o servidor utiliza meio de transporte próprio, sendo este veículo automotor utilizado à sua conta e risco, não fornecido pela Administração Pública, pois não há a sua disposição meio de transporte institucional disponível.

A indenização de transporte só será disponibilizada ao servidor em efetivo desempenho das atribuições do cargo ou função, proibido o cômputo das ausências e afastamentos, mesmo se considerados em lei como de efetivo exercício.

De acordo com o Decreto 3184/99<sup>62</sup>, o valor da indenização de transporte equivalerá ao valor máximo de R\$ 17, não podendo ser incorporado aos vencimentos, remuneração, provento ou pensão, nem caracterizado como salário utilidade ou prestação salarial.

Para a efetuação do pagamento da indenização, só serão considerados os dias de efetivo exercício em serviços externos, não podendo ser cumulada com passagens, auxílio-transporte ou qualquer outra vantagem paga sob o mesmo título ou idêntico fundamento. Entretanto, podem ser percebidas simultaneamente com as diárias.

A concessão da indenização de transporte que estiver em desacordo com o disposto no Decreto 3.184/99 deverá ser anulada, com a autoridade ciente da irregularidade, tendo o dever de apurar imediatamente as responsabilidades através de processo administrativo disciplinar, visando aplicação da penalidade administrativa correspondente com a devida reposição ao erário dos valores recebidos indevidamente, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

O STF vem mantendo entendimento no sentido de conceder indenização de transporte

---

<sup>60</sup> “Acrescente-se que as decisões de 1ª instância sobre a matéria vêm tendo impacto imediato na distribuição de processos ao Supremo Tribunal Federal, haja vista o expressivo número de reclamações ajuizadas diretamente perante esta Corte - apenas no ano de 2017, contabilizam-se mais de 50 reclamações em torno deste tema.”

<sup>61</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.

<sup>62</sup> Dispõe sobre a concessão de indenização de transporte aos servidores públicos da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo da União.



aos servidores públicos que utilizam veículo próprio nas condições citadas acima.

Importante ressaltar que a indenização de transporte não é igual ao auxílio-transporte. O STF, em consonância com o STJ, afirma que o auxílio-transporte tem por fim o custeio de despesas realizadas pelos servidores públicos com transporte, através de veículo próprio ou coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual, relativas aos deslocamentos entre a residência e o local de trabalho e vice-versa<sup>63</sup>, como se pode observar no RE com Agravo: ARE 0801026-71.2014.4.05.8200 de relatoria do Ministro Dias Toffoli<sup>64</sup>.

Por fim, a última verba indenizatória prevista na Lei 8.112/90 diz respeito ao auxílio-moradia, analisado com mais afinco no subtópico a seguir.

### **2.2.1. O Auxílio-moradia sob a visão do STF**

Com previsão no art. 60 da Lei 8.112/90, o auxílio-moradia pode ser conceituado como espécie de ressarcimento de despesas, desde que comprovadas e realizadas pelo servidor com aluguel de moradia ou hospedagem administrado por empresa hoteleira, no período de um mês após a comprovação do dispêndio pelo servidor público.

Tendo passado por algumas alterações pela Lei 11355/2006<sup>65</sup>, a Lei 8112/90 atribui ao servidor condições para ter esse benefício adquirido de forma plena. São elas: inexistência de imóvel funcional que esteja livre para uso; impossibilidade de ocupação do imóvel funcional pelo cônjuge ou companheiro do servidor; proibição ao servidor ou seu cônjuge ou companheiro que não seja ou tenha sido proprietário, promitente comprador, cessionário ou promitente cessionário

---

<sup>63</sup> BRASIL. STJ. **AgRg no REsp 1418492/RS**. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. DJE: 03/11/2014

<sup>64</sup> <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/574156859/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1120957-pb-paraiba-0801026-7120144058200>. Consulta realizada em 19.11.2018.

<sup>65</sup> Dispõe sobre a criação da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública da Fiocruz, do Plano de Carreiras e Cargos do Inmetro, do Plano de Carreiras e Cargos do IBGE e do Plano de Carreiras e Cargos do Inpi; o enquadramento dos servidores originários das extintas Tabelas de Especialistas no Plano de Classificação de Cargos, de que trata a Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970, e no Plano Único de Classificação e Retribuição de Cargos e Empregos, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987; a criação do Plano de Carreiras dos Cargos de Tecnologia Militar, a reestruturação da Carreira de Tecnologia Militar, de que trata a Lei nº 9.657, de 3 de junho de 1998; a criação da Carreira de Suporte Técnico à Tecnologia Militar; a extinção da Gratificação de Desempenho de Atividade de Tecnologia Militar – GDATM; e a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Operacional em Tecnologia Militar - GDATEM; a alteração da Gratificação de Desempenho de Atividade de Controle e Segurança de Tráfego Aéreo - GDASA, de que trata a Lei nº 10.551, de 13 de novembro de 2002; a alteração dos salários dos empregos públicos do Hospital das Forças Armadas - HFA, de que trata a Lei nº 10.225, de 15 de maio de 2001; a criação de cargos na Carreira de Defensor Público da União; a criação das Funções Commissionadas do INSS - FCINSS; o auxílio-moradia para os servidores de Estados e Municípios para a União, a extinção e criação de cargos em comissão; e dá outras providências.

de imóvel na localidade aonde for exercer o cargo, abrangendo hipótese de lote edificado sem averbação de construção, nos doze meses antecedentes a sua nomeação; inviabilidade de concessão do benefício caso alguma pessoa moradora na mesma residência receba auxílio-moradia; mudança do local de habitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 4, 5, e 6, de Natureza Especial, de Ministro de Estado ou semelhantes; o Município onde assuma cargo em comissão ou função de confiança não se enquadre nas hipóteses do art. 58, § 3º<sup>66</sup>, em relação ao local de residência ou domicílio do servidor; impossibilidade dele ter sido domiciliado ou residido no Município, nos últimos doze meses, aonde for exercer o cargo em comissão ou função de confiança, não computando prazo inferior a sessenta dias dentro desse período; o deslocamento não tenha sido por força de alteração de lotação ou nomeação para cargo efetivo e que não tenha ocorrido após 30 de junho de 2006.

Com relação ao valor do auxílio-moradia, sua mensalidade não poderá ultrapassar 25% (vinte e cinco por cento) do montante do cargo em comissão, função comissionada ou cargo de Ministro do Estado ocupado, nem superar na mesma porcentagem a remuneração dessa classe. Porém, independentemente disso, o servidor que preencher todos os requisitos acima tem direito a receber até o valor de R\$1.800 (mil e oitocentos reais). Entretanto, tal benefício não poderá ser concedido por prazo superior a oito anos dentro de cada período de doze anos. Transcorrido esse tempo, o pagamento só será retomado caso sejam observados todos os requisitos acima dispostos, exceto a exigência de não ter residido ou domiciliado no município nos últimos 12 meses.

Para fins de pagamento do benefício, não serão indenizadas despesas de condomínio, energia, telefone, alimentação, bebidas, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), taxas e outras despesas acessórias do aluguel ou da contratação de hospedagem.

Caso o servidor faleça, seja exonerado, ou o imóvel funcional seja colocado à sua disposição ou adquirido, o benefício continuará sendo pago por um mês.

### **2.2.2. A controvérsia da paridade do Auxílio-moradia: Magistrados X Ministério Público**

---

<sup>66</sup> Art. 58/ § 3º Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.

A reportagem de Alessandra Azevedo para o *Correio Braziliense*<sup>67</sup>, publicada em 09 de janeiro de 2018, mostra que, conforme previsão da Lei Orçamentária Anual (LOA), o valor do auxílio-moradia disporá de R\$ 832 milhões do Orçamento da União no ano de 2018. Nos últimos oito anos, o benefício conseguiu alcançar o valor a R\$ 3,5 bilhões e deve ultrapassar R\$ 4,3 bilhões até o fim de 2018. A reportagem afirma que esse valor seria suficiente para construir 58,6 mil casas do programa “Minha Casa, Minha Vida” ou até para custear 18 milhões de benefícios do “Bolsa Família”.

Essa discrepância se intensificou nos últimos anos devido a constantes decisões do STF responsáveis por beneficiar membros do Poder Judiciário. Em 2014, o ministro Luiz Fux estendeu a todos os juízes, liminarmente, o direito de receber o valor, até para os que já possuíam residência nas cidades onde exercem sua função. A decisão acabou por servir também aos defensores públicos e integrantes do Ministério Público:

[...] Ex positis, e considerando, primordialmente, que o CNJ já reconhece o direito à ajuda de custo para fins de moradia aos magistrados e Conselheiros que lá atuam, ex vi da sua Instrução Normativa nº 9, de 8 de agosto de 2012, tendo em vista que todos os magistrados desta Corte têm o direito à ajuda de custo assegurado por ato administrativo, haja vista que os Membros do Ministério Público Federal, inúmeros Juízes de Direito e Promotores de Justiça já percebem o referido direito, e em razão, também, da simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público, que são estruturadas com um eminente caráter nacional, DEFIRO a tutela antecipada requerida, a fim de que todos os juízes federais brasileiros tenham o direito de receber a parcela de caráter indenizatório prevista no artigo 65, inciso II, da LC nº 35/79, aplicando-se como regra aplicável para a concessão da referida vantagem,: i) o artigo 65 da LOMAN ora referido, que, apenas, veda o pagamento da parcela se, na localidade em que atua o magistrado, houver residência oficial à sua disposição; ii) os valores pagos pelo STF a título de auxílio-moradia a seus magistrados.[...]<sup>68</sup>

Observou-se então um aumento significativo nos gastos com o auxílio-moradia, principalmente no Poder Judiciário, em que as despesas cresceram de R\$17,4 milhões, em 2014, para R\$288,2 milhões, em 2015. As projeções para 2018 são de que o governo deva utilizar R\$334 milhões para custear o benefício aos juízes, desembargadores e ministros.

Esse cenário causou uma onda de descontentamento, resultando na elaboração da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 41 de 2017, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, visando alterar o art. 39 da CRFB/88, no intuito de vedar o pagamento de auxílio-moradia aos membros de Poder. O Senador justifica sua proposta alegando que o benefício é “um

<sup>67</sup> AZEVEDO, Alessandra. O custo do auxílio-moradia. *Correio Braziliense*. 09 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://blogs.correio braziliense.com.br/servidor/o-custo-do-auxilio-moradia/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

<sup>68</sup> Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4395214>>. Acesso em 21.11.2018

aumento de privilégios dos agentes públicos que já têm remuneração muito acima da dos brasileiros comuns”. Atualmente, a PEC está em tramitação no Senado.

Por conta dessa situação, a maioria das decisões e dos julgados encontrados no STF diz respeito ao pleito de magistrados e membros do Ministério Público para adquirir o auxílio-moradia. É como se observa, por exemplo, na decisão de Recurso Extraordinário com agravo<sup>69</sup>, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em que se constatou que o auxílio moradia é vantagem funcional de natureza indenizatória expressamente prevista em lei<sup>70</sup> direcionada aos membros do Ministério Público, moradores em locais onde não haja habitação oficial disponível e onde exercem suas funções, sem qualquer outra restrição à sua percepção prevista em lei.

O auxílio-moradia, bem como as outras verbas indenizatórias e remuneratórias, são devidamente calculados e fornecidos aos servidores públicos, devendo se ater ao teto remuneratório dos ministros do STF, como será mais bem abordado no capítulo a seguir.

---

<sup>69</sup> ARE 0831022-84.2015.8.13.0000 MG - MINAS GERAIS 0831022-84.2015.8.13.0000. Julgamento em 28.02.2018.

<sup>70</sup> Art. 50, II, da Lei 8.625/93, e no art. 119, II, da LC 34/94.

### 3. ACUMULAÇÃO DE CARGOS E APLICABILIDADE DO TETO REMUNERATÓRIO À LUZ DO STF

A regra prevista na CRFB/88, em seu art. 37, XVI<sup>71</sup>, se dá pela vedação ao acúmulo de cargos de forma remunerada, estendendo-se aos empregos e funções de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

Entretanto, há exceção quando o servidor comprovar a compatibilidade de horários dos cargos nas seguintes situações: dois cargos de professor; um cargo de professor com outro técnico ou científico; e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas. Tais condições devem sempre observar o teto remuneratório dos Ministros do STF, para que não excedam o subsídio mensal, em espécie, dessa classe. Vale ressaltar que, se o servidor tiver outra ocupação no setor privado, poderá fazer a acumulação de deveres sem restrições.

Visando seu devido cumprimento, o STF já proferiu inúmeras decisões com o intuito de barrar as condições adversas ao previsto na CRFB/88. Um exemplo disso foi quando declarou a inconstitucionalidade do art. 91, VI e § 2º do Estatuto Policial dos Militares do Estado do Mato Grosso do Sul, em que se admitia a possibilidade de acumulação remunerada, contanto que houvesse compatibilidade de horários, de cargo de policial militar com os de outro, diverso do cargo de professor<sup>72</sup>.

Em sua reforma, a EC 20/98 adicionou ao texto da CRFB/88 a vedação à percepção concomitante de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função

---

<sup>71</sup> Art. 37/ XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI; (...).

<sup>72</sup> Por ofensa ao art. 37, XVI, da CF, que veda a acumulação remunerada de cargos públicos, à exceção dos que indica, quando houver compatibilidade de horários, o Tribunal julgou procedente o pedido formulado na inicial de ação direta ajuizada pelo Governador do Estado do Mato Grosso do Sul para declarar a inconstitucionalidade do inciso VI e do § 2º, ambos do art. 91, do Estatuto Policial dos Militares do Estado do Mato Grosso do Sul (LC estadual 53/90), que permitiam o acúmulo remunerado do cargo de policial militar (ainda que transferido para a reserva) com os de outro, diverso do cargo de professor. (Art. 91: "A transferência, 'ex-officio' para a reserva remunerada, verificar-se-á sempre que o policial-militar incidir nos seguintes casos: ... VI - ser empossado em cargo público permanente, estranho à sua carreira, cuja função não seja a de magistério; ... § 2 - a transferência para a reserva remunerada do policial-militar enquadrado no inciso VI será efetivada no posto ou na graduação que tinha na ativa, podendo acumular os proventos a que se fizer jus na inatividade com a remuneração do cargo para que foi nomeado, enquanto durar tal situação"). Precedente citado: RE 163.204-SP (DJU de 15.3.96). ADI 1.541-MS, rel. Ministra Ellen Gracie, 5.9.2002.(ADI-1541) Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo281.htm>> Acesso em 24.11.2018.

publica, com exceção dos cargos constitucionalmente acumuláveis, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Entretanto, a referida EC apresentou regra de transição, estabelecendo a não aplicação dessa vedação aos membros de poder e aos servidores e militares inativos que, até a data de sua publicação, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na CRFB/88. Nessas situações, haverá a possibilidade de acumulação de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, obedecendo, porém, o limite do teto remuneratório.

Sobre o tema, Di Pietro (2018)<sup>73</sup> ressalta que a proibição do acúmulo de cargos só existe quando possuem caráter remuneratório, inexistindo a presença de tríple acumulação quando a atividade for remunerada.

Ela vai além e faz um apanhado geral do tema de acúmulo de cargos na CRFB/88, ao mostrar as formas como ele é abordado no texto constitucional. Em primeiro lugar, cita o art. 38, III, em que é admitida a possibilidade do servidor investido em mandato de Vereador permanecer no exercício de seu cargo, emprego ou função, observando a compatibilidade de horários, situação em que perceberá as vantagens equivalentes a sua condição de servidor e de vereador.

Em segundo, apresenta o art. 142, § 3º, II, em que há uma proibição implícita ao militar das Forças Armadas, em exercício, de aceitar cargo ou emprego público civil permanente, correndo risco de passar para a reserva. A autora fala também que o inciso III deste artigo permite a aceitação de cargo, emprego ou função temporária, não eletiva, mas condiciona o militar a ficar agregado ao respectivo quadro, só podendo ser promovido por antiguidade, tendo seu tempo de serviço contado apenas para aquela promoção e transferência, sendo depois de dois anos de afastamento transferido para a reserva. A mesma norma se aplica aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, nos termos do art. 42, §1º.

Em terceiro, cita o art. 95, parágrafo único, inciso I, responsável por vedar aos juízes o exercício, ainda que em disponibilidade, de outro cargo ou função, salvo uma de magistério.

Por último, apresenta o art. 128, §5º, II, d, que veda também aos membros do Ministério Público o exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função pública, salvo uma de magistério.

---

<sup>73</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 722.

### 3.1. A DIFERENÇA ENTRE OS CARGOS TÉCNICOS E CIENTÍFICOS

Carvalho Filho (2018)<sup>74</sup> aborda a problemática envolvida entre o conceito de cargo técnico ou científico. Ele alega que, por falta de precisão do legislador, a Administração Pública vem apresentando ocorrências de dúvidas ao tratar de tais situações. Segundo o autor, o ideal é que o estatuto fixe o contorno mais exato possível para sua definição, de modo que se possa verificar, com maior facilidade, se é possível, ou não, a acumulação.

Ele continua sua análise afirmando que cargos técnicos são os responsáveis por indicar a aquisição de conhecimentos técnicos e práticos essenciais ao exercício das respectivas funções. Já os cargos científicos necessitam de conhecimentos específicos sobre determinado ramo científico. Geralmente, esse conhecimento é obtido em nível superior. Entretanto, tal exigência nem sempre é requisito, acima de tudo para os cargos técnicos. Por outro lado, não é suficiente somente a denominação do cargo com o termo “técnico”. O primordial é que suas funções, por serem específicas, se distingam das burocráticas e rotineiras.

O autor conclui que as soluções adequadas normalmente são adotadas ao exame do caso concreto, pois nem sempre há uma facilidade para atribuir tais qualificações de modo exato.

Sobre o tema, o STF em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 28497-DF de relatoria do Ministro Luiz Fux apresentou a definição de que os cargos atinentes à prática de atividades meramente burocráticas, de caráter repetitivo e sem formação específica não podem ser considerados como cargos técnicos, não se enquadrando no conceito constitucional. Também afirmou que não se deve observar apenas a nomenclatura do cargo ocupado para concluir pela impossibilidade de sua acumulação com o cargo de professor, devendo-se analisar as atribuições inerentes ao cargo para afastar qualquer incerteza quanto à sua natureza<sup>75</sup>.

### 3.2. O TETO REMUNERATÓRIO DO STF

Como já citado ao longo do trabalho, o teto remuneratório dos Ministros do STF é o limite da remuneração ou dos subsídios dos servidores públicos.

Inicialmente, o teto era dividido entre os três níveis de governo e entre os três Poderes,

---

<sup>74</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 762.

<sup>75</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7086153>>. Acesso em 25.11.2018.

como observado na redação original do art. 37, XI da CRFB/88<sup>76</sup>. Porém, esse cenário mudou com a reforma trazida pela EC 19/98, ao tentar igualar o teto para todos os servidores federais, estaduais e municipais tendo como base o subsídio dos Ministros do STF.

Entretanto, Di Pietro (2018) analisa que tal medida não surtiu efeito, pois sua utilidade era dificultada devido à aplicação do teto decorrer do art. 48, XV, da CRFB/88. Com a nova redação dada pela EC 19/98, exigia-se lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente do Senado, do Presidente da Câmara dos Deputados e do Presidente do Supremo Tribunal Federal para a fixação dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Com isso, o STF, em decisão administrativa, entendeu que a norma não poderia ser autoaplicável<sup>77</sup>.

Posteriormente, com o advento da EC 41/03, passou-se a admitir dois tipos de tetos remuneratórios: o geral e os específicos, dependentes da respectiva entidade federativa.

Dessa maneira, ficou estabelecido como teto geral para todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF. Já para os tetos específicos, fixou-se para os Municípios o subsídio do Prefeito e para Estados e Distrito Federal foram previstos três subtetos: o primeiro é relacionado ao Executivo, com subsídio mensal do Governador; o segundo diz respeito ao Legislativo, com subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais; e o terceiro é concernente ao Judiciário, com subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, tendo aplicação para os membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Vale ressaltar que a EC 47/05, acrescentou ao art. 37 o § 12, concedendo aos Estados e ao Distrito Federal fixarem, por emenda à Constituição e Lei Orgânica, o subsídio dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF, não permitindo a aplicação do disposto nesse parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais, bem como dos Vereadores.

Carvalho Filho (2018)<sup>78</sup> observa que o STF excluiu os magistrados estaduais do âmbito do art. 37, XI e § 12, da CRBF/88, entendendo por não lhes ser aplicável o teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Tal decisão se baseou na ocorrência de violação ao

---

<sup>76</sup> Art. 37/ 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.

<sup>77</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 712.

<sup>78</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p. 833.



princípio da isonomia, diante do tratamento discriminatório entre magistrados federais e estaduais, os quais desempenham funções idênticas e se submetem a um só estatuto. Por conseguinte, as EC 41 e 47 teriam ultrapassado os limites do poder constitucional reformador. Além disso, também teve como fundamento o caráter nacional da estrutura judiciária, por conta do art. 93, V, da Carta Magna, responsável por prever o escalonamento vertical de subsídios da magistratura, sem apresentar nenhuma distinção entre órgãos judiciários federais e estaduais<sup>79</sup>.

Di Pietro (2018) apresenta a conjugação do disposto no art. 37, XI da CRFB/88, com outros dispositivos da Carta Magna e faz as seguintes considerações<sup>80</sup>: o teto é responsável por abranger todos os servidores, estejam eles sob o regime remuneratório ou regime de subsídio; engloba os servidores públicos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos independentemente do regime jurídico, estatutário ou trabalhista, ao qual o servidor está atrelado; é utilizado para os servidores da Administração Direta, autárquica e fundacional; para os de empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, está condicionado ao recebimento de recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral<sup>81</sup>; alcança os proventos dos aposentados e a pensão concedida aos dependentes do servidor falecido.

Com relação aos parlamentares dos Estados e Municípios, o art. 37, XI, precisa ser combinado com os artigos 27, § 2º, e 29, VI, os quais estabelecem para os Deputados Estaduais e Vereadores limite inferior para os subsídios. Para os primeiros, o montante não pode ultrapassar o limite de 75% do estabelecido aos Deputados Federais. Já para os segundos, o limite máximo varia entre 20%, 30%, 40%, 50%, 60% e 75% do subsídio dos Deputados Estaduais, diante do número de habitantes do Município.

A autora também ressalta que os Municípios sofrem maiores limitações condizentes às despesas com subsídios dos Vereadores, pois, de acordo com o art. 29, VII da CRFB/88, o total da despesa com a remuneração dessa classe não pode ultrapassar 5% da receita do Município. Além disso, pelo art. 29-A da Carta Magna, o Poder Legislativo Municipal está sujeito ao limite total de despesa fixado em percentuais incidentes sobre a receita tributária e às transferências

---

<sup>79</sup> ADI 3854 MC/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, em 28.2.2007. A decisão, por maioria, teve caráter liminar e suspendeu a eficácia dos arts. 2º da Resolução 13/2006 e 1º, parágrafo único, da Resolução 14/2006, ambas do CNJ – Conselho Nacional de Justiça, que haviam fixado o teto de 90,25%.

<sup>80</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 713.

<sup>81</sup> Art. 37/ § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

previstas no art. 153, § 5º, juntamente com os artigos 158 e 159, variando em função do número de habitantes do Município, não podendo a despesa com a folha de pagamento pertencente à Câmara Municipal ultrapassar o limite de 70% de sua receita. Assim, o limite máximo dos subsídios previstos no art. 29, VI, só prevalecerá enquanto não refutar o limite de despesa com folha de pagamento, sob pena de crime de responsabilidade do Prefeito.

Para os magistrados, o art. 37, XI, precisa ser visto em conjunto com o art. 93, V, o qual estabelece para os Ministros dos Tribunais Superiores o montante dos subsídios em 95% do fixado para os Ministros do STF. Já para os demais magistrados, a fixação deve ser estabelecida por lei, levando em conta um escalonamento, em níveis federal e estadual, de acordo com os respectivos níveis da estrutura judiciária nacional, não podendo haver diferença superior a 10% ou inferior a 5%, nem ultrapassar 95% do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores. Entretanto, o STF entendeu que os membros da magistratura devem se submeter a teto único, não importando a esfera da federação à qual pertençam, por considerar inconstitucionais, em sede cautelar, o art. 2º da Resolução 13/06, e o art. 1º, parágrafo único, da Resolução n. 14/06, ambas do CNJ<sup>82</sup>.

Para o teto ser aplicado, devem ser consideradas todas as quantias percebidas pelo servidor, inclusive as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. Tal regra tem como objetivo afastar a interpretação, adotada no âmbito do Poder Judiciário, em face da primeira redação do art. 37, XI, em que as vantagens pessoais e as relativas à natureza ou ao local de trabalho ficavam fora do teto.

Através do art. 37, § 11, introduzido pela EC 47/05, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios tratados pelo inciso XI do *caput* desse artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Consoante art. 4º da mesma Emenda, enquanto não editada a lei a que se refere ao § 11 do art. 37 da Carta Magna, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim preconizada pela legislação vigente na data de publicação da EC 41/03.

É como se pode observar no caso das indenizações asseguradas ao servidor federal visando ajuda de custo, diárias e transporte, conforme art. 51 da Lei 8.112/90<sup>83</sup>. Como a EC 47/05 tem efeito retroativo a 30 de dezembro de 2003, todos os descontos efetuados visando à

---

<sup>82</sup> BRASIL. STF. **ADI 3.854-MC**. Voto do Min. Cezar Peluso, j. em 28-2-07, DJ de 29-6-07.

<sup>83</sup> Art. 51. Constituem indenizações ao servidor: I - ajuda de custo; II - diárias; III - transporte; IV - auxílio-moradia.

aplicação do teto salarial necessitam ser revistos, para devolução ao servidor, de valores correspondentes a verbas indenizatórias por ventura glosadas pela Administração Pública.

Carvalho Filho (2018) faz uma última observação ao constatar que o teto constitucional também deve incidir quando o servidor perceber licitamente seus ganhos de duas ou mais fontes diversas, situação adversa daquela em que o servidor percebe remuneração acima do teto de apenas uma fonte pagadora. Naquela hipótese, deverá ser levada em conta a totalidade das remunerações, restando o excedente como parcela absorvível pelos aumentos posteriores do teto, como observado no princípio da irredutibilidade.

O problema reside na operacionalização desse controle, tendo em vista que os entes públicos, como regra, não trocam informações sobre remuneração. O certo é que a um deles caberá o controle da absorção do remanescente, providência que exige, obviamente, constante troca de informações entre os órgãos administrativos. No entanto, essa orientação foi alterada em sua totalidade pelo STF, responsável por julgar inconstitucional a expressão “percebidos cumulativamente ou não”, introduzida no art. 37, XI pela EC 41/03.

Nesse contexto, quando se tratar de funções acumuláveis nos termos da Constituição, o teto deverá ser percebido em cada um dos vínculos, não contando a totalidade da remuneração. A decisão do STF tem como fundamento a importância dos cargos e funções suscetíveis de acumulação. Tal situação pode ser observada no RE 612.975 e RE 602.043 de repercussão geral julgados pelo STF, o qual negou provimento aos dois recursos. A matéria consistia no questionamento do Estado do Mato Grosso às decisões do TJ-MT adversas à aplicação do teto na remuneração acumulada de dois cargos públicos exercidos pelo mesmo servidor. Os ministros entenderam pela aplicação do teto remuneratório constitucional de forma isolada para cada cargo público acumulado, nas formas autorizadas pela Constituição<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=341877>>. Acesso em 25.11.2018. O RE 612975 refere-se à aplicabilidade do teto remuneratório sobre parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente. Um tenente-coronel da reserva da PM e que também exercia o cargo de odontólogo, nível superior do SUS vinculado à Secretaria de Estado de Saúde, impetrou mandado de segurança no TJ-MT contra determinação do secretário de Administração de Mato Grosso no sentido da retenção de parte dos proventos, em razão da aplicação do teto remuneratório. Ao julgar a questão, o TJ-MT entendeu que o teto deve ser aplicado, isoladamente, a cada uma das aposentadorias licitamente recebidas, e não ao somatório das remunerações. Assentou que, no caso da acumulação de cargos públicos do autor, a verba remuneratória percebida por cada cargo ocupado não ultrapassa o montante recebido pelo governador. O RE 602043 diz respeito à aplicabilidade do teto remuneratório previsto no inciso XI do artigo 37, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) 41/2003, à soma das remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos privativos de médico. O caso teve origem em mandado de segurança impetrado por servidor público estadual que atuava como médico na Secretaria de Saúde e na Secretaria de Justiça e Segurança Pública. Ao julgar a ação, o TJ-MT assentou a

Tal interpretação se harmoniza com casos específicos. Um deles consiste em que, percebendo o teto remuneratório num cargo, o servidor estaria impedido de exercer outro cumulável, como, segundo Carvalho Filho (2018), na situação do aposentado que, percebendo proventos no teto, “vem a exercer cargo em comissão ou cargo eletivo (art. 37, § 10, CF). Não haveria mesmo como impedir que percebessem sua remuneração também de forma cumulativa<sup>85</sup>”.

O autor entende que não se pode reduzir a remuneração a limite remuneratório fixado posteriormente ao momento em que se gerou o direito à sua percepção. Porém, o STF não adotou tal entendimento ao decidir, em RE 609381 de relatoria do Ministro Teori Zavascki que, mesmo as parcelas remuneratórias adquiridas legitimamente antes dos citados dispositivos não estariam abrangidas pela garantia da irredutibilidade, estando o servidor sujeito à redução de seus vencimentos<sup>86</sup>.

De outra forma, o STF considerou a gratificação de tempo de serviço embutida no teto. Como tal vantagem configura direito adquirido do servidor, reduzi-la significaria reduzir a remuneração. Entretanto, a Corte considerou determinada parcela suscetível de preservação de acréscimo ao valor dos proventos que for prevista em estatuto funcional, embora sujeita à absorção por futuros aumentos do subsídio.

### 3.3. A ATUALIZAÇÃO DO SUBSÍDIO MENSAL DOS MINISTROS DO STF

Recentemente, em 07 de novembro de 2018, o plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 27/2016, o qual aborda a recomposição inflacionária dos subsídios dos cargos de ministro do STF em 16,38%.

Com 41 votos a favor e 16 contra, além de uma abstenção, a matéria segue para sanção da Presidência da República, com o reajuste passando a valer na data da publicação da futura lei.

É garantia constitucional de magistrados e membros do Ministério Público o reajuste anual de seus subsídios. Em 12 anos de sua implementação na carreira, somente houve reposição salarial em cinco exercícios, sendo a última em 2015. A ementa do PLC 27/2016 consiste em

---

ilegitimidade do ato do secretário de Administração do Estado que restringiu a remuneração acumulada dos dois cargos ao teto do subsídio do governador.

<sup>85</sup> CARVALHO FILHO, op. cit, p. 833.

<sup>86</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=276632&caixaBusca=N>>. Acesso em 25.11.2018

fixar o subsídio mensal dos ministros do STF em R\$ 36.713,88, a partir de 1º de junho de 2016, e em R\$ 39.293,32, a partir de 1º de janeiro de 2017.

Em matéria<sup>87</sup> realizada pelo Correio Braziliense no dia 08.11.2018, verificou-se, através de Parecer da Comissão de Assuntos Legislativos do Senado, da autoria de técnicos da assessoria legislativa da casa, que o custo extra no orçamento será de R\$ 4,1 bilhões por ano devido ao efeito cascata que a decisão irá provocar no serviço público. No Judiciário, o custo extra será de R\$ 717,1 milhões, enquanto no Ministério Público chegará a R\$ 258 milhões. Já no Executivo, deverá alcançar R\$ 400 milhões, e para os Estados, pode chegar a R\$ 2,6 bilhões anuais.

---

<sup>87</sup> Disponível em:

<[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/08/interna\\_politica,718190/reajuste-de-ministros-do-supremo-custara-r-4-1-bilhoes-a-mais-no-orca.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/08/interna_politica,718190/reajuste-de-ministros-do-supremo-custara-r-4-1-bilhoes-a-mais-no-orca.shtml)>. Acesso em 26.11.2018

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, observou-se a evolução histórica do sistema remuneratório do país, tendo seu ápice com a Reforma Administrativa feita pela Emenda Constitucional nº 19/98.

O servidor público, principal alvo das mudanças realizadas, passou a contar com dois tipos de regimes remuneratórios, sendo a novidade o sistema de subsídios. Tal sistema, entretanto, ainda é cercado de dúvidas devido às suas peculiaridades, motivo pelo qual é objeto constante de estudos e pesquisas que objetivam desmistificá-lo.

Outro ponto importante analisado diz respeito ao sistema de pensão e aposentadoria. Como possuem diversas classificações, acabam por confundir muitas das vezes o servidor quanto ao tipo em que pode se enquadrar e aos critérios existentes para poder adquirí-las. A polêmica fica por conta do Montepio Civil, motivo de críticas devido à forma como ainda é implantado no país, ao beneficiar poucas pessoas e com custos bem elevados.

Não menos importante, abordou-se as semelhanças e diferenças entre as verbas remuneratórias e indenizatórias, em que cada uma possui características únicas e são responsáveis por integralizar a remuneração do servidor público. O principal ponto controverso diz respeito ao auxílio-moradia, percebido pelos magistrados e membros do Ministério Público, devido aos altos custos para custeá-lo. A matéria então é passível de estudos e projetos, podendo sofrer alterações no futuro.

Por fim, analisou-se o teto remuneratório dos ministros do STF com o intuito de compreender como a remuneração do servidor pode se limitar na Administração Pública. Tal limite sofreu alteração recentemente, já sendo alvo de críticas após pesquisas revelarem que seu dispêndio trará altos custos aos cofres públicos.

Toda essa análise foi realizada pela perspectiva das decisões e entendimento jurisprudencial do STF, por ser o meio de constante produção jurídica para esclarecer as principais problemáticas relacionadas ao servidor público.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Alessandra. O custo do auxílio-moradia. **Correio Braziliense**. 09 de janeiro de 2018. Disponível em: <<http://blogs.correio braziliense.com.br/servidor/o-custo-do-auxilio-moradia/>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2005/emendaconstitucional-47-5-julho-2005-537717-publicacaooriginal-30462-pl.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 956, de 06 de novembro de 1890**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-956-6-novembro-1890-522842-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 490, de 16 de dezembro de 1897**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-490-16-dezembro-1897-539585-publicacaooriginal-38818-pl.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.356, de 31 de dezembro de 1910**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-2356-31-dezembro-1910-578446-norma-pl.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.089, de 08 de janeiro de 1916**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3089-8-janeiro-1916-573286-publicacaooriginal-96626-pl.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8112cons.htm)>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

BRASIL. STF. **ADI 603 RS**. Relator: Ministro Eros Grau. Data de Julgamento: 17 de agosto de 2006. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 06 de outubro de 2006. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14731619/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-603-rs>>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

\_\_\_\_\_. **ADI 2024/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Data de Julgamento: 03 de maio de 2007. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 22 de junho de 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **AI 815869 PR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 04 de novembro de 2014. Primeira Turma. Data de Publicação: 24 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25328604/agreg-no-agravo-de-instrumento-ai-815869-pr-stf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Mantida acumulação de aposentadorias anteriores à EC 20/98**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324097>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 584388 SC**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 31 de agosto de 2011. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 26 de setembro de 2011.

\_\_\_\_\_. **RE 453.298-AgR**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Data de julgamento: 29 de maio de 2007. Data de Publicação: 22 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. **RE 499937 RN**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de Julgamento: 25 de outubro de 2011. Primeira Turma. Data de Publicação: 30 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20997121/agreg-no-recurso-extraordinario-re-499937-rn-stf/inteiro-teor-110218515>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 650898**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4115555>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 657989 RS**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de Julgamento: 10 de maio de 2012. Data de Publicação: 18 de junho de 2012. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311629314/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-657989-rs-rio-grande-do-sul/inteiro-teor-311629324>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 778889**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4482209&numeroProcesso=778889&classeProcesso=RE&numeroTema=782>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 968646 SC**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data de Julgamento: 16 de fevereiro de 2018. Data de Publicação: 21 de fevereiro de 2018. Disponível em:



<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/548860612/recurso-extraordinario-re-968646-sc-santa-catarina>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **RE 810477 PE**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Data de julgamento: 20 de maio de 2014. Tribunal Pleno. Data de Publicação: 23 de maio de 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25092983/recurso-extraordinario-re-810477-pe-stf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

\_\_\_\_\_. **REsp 942.530/RS**. Relator: Ministro Jorge Mussi. Data de Julgamento: 02 de março de 2010. 5ª Turma. Data de Publicação: 29 de março de 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do trabalho**. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FONSECA, Bruno; FERRARI, Caroline. As herdeiras do alto escalão do Judiciário. **Agência Pública**. 05 de março de 2018. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/03/as-herdeiras-do-alto-escalao-do-judiciario/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2018.

GUIA TRABALHISTA. **Perguntas e Respostas**. Disponível em: <[http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario\\_minimo.htm.%20Acesso%20em%2005.11.18](http://www.guiatrabalhista.com.br/guia/salario_minimo.htm.%20Acesso%20em%2005.11.18)>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.

MORAES, Alexandre. **Reforma Administrativa**: emenda constitucional nº 19/98. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

SENADO FEDERAL. Comissão de Sistematização. **Ata da Reunião Solene de Entrega do Projeto de Constituição (a)**. 33ª Reunião Extraordinária em 24 de novembro de 1987. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2018.