

Remuneração por meio de subsídio

[Salvar](#) • [1 comentário](#) • [Imprimir](#) • [Reportar](#)

Publicado por [Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal na Bahia](#) (extraído pelo JusBrasil) - 5 anos atrás

Por Toninho do Diap

As Leis nº [11.358](#), de 19 de outubro de 2006, nº [11.776](#), de 17 de setembro de 2008 e [11.890](#), de 24 de dezembro de 2008 implementaram, no âmbito da Administração Pública Federal, a remuneração por meio de subsídio para as seguintes carreiras responsáveis pelo exercício de atividades exclusivas de Estado:

- Polícial Federal

- Polícia Rodoviária Federal

- Polícial Civil do DF

- Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima

- Oficial de Inteligência

- Oficial Técnico de Inteligência

- Agente de Inteligência

- Agente Técnico de Inteligência

- Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

- Auditores Fiscais do Trabalho

- Analista Tributário da Receita Federal do Brasil

- Advogados da União

- Procuradores da Fazenda Nacional

- Procuradores do Banco Central

- Procuradores Federais

- Defensores Públicos da União

- Diplomata

- Finanças e Controle

- Planejamento e Orçamento
- Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
- Especialista do Banco Central do Brasil
- Planejamento e Pesquisa do IPEA
- Analista da CVM
- Inspetor da CVM
- Técnico da CVM
- Analista Técnico da SUSEP
- Técnico da SUSEP.

A remuneração sob a forma de subsídio foi estabelecida, enquanto instrumento da política remuneratória da Administração Pública Federal, pela Emenda Constitucional nº [19](#), de 4 de junho de 1998. Trata-se de um novo conceito, instituído nos termos do 4º do art. 39 da Constituição Federal, na forma a seguir:

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.

O subsídio é, portanto, precipuamente, uma forma de retribuição orientada, original e obrigatoriamente, a agentes políticos que ocupam cargos públicos intrínsecos à estrutura do Estado como forma de expressão dos Poderes da República, nos três níveis de Governo. Pretende o comando constitucional, por meio do subsídio, impedir que tais agentes tenham sua retribuição composta por vantagens ou parcelas remuneratórias que impeçam a plena e fácil identificação pelos cidadãos dos seus valores efetivos. Dessa forma, ao determinar que tais agentes públicos sejam remunerados por subsídio fixado em parcela única, pretende impedir que lhes possam ser acrescidas ou concedidas quaisquer outras vantagens com natureza remuneratória. Tal parcela, porém, fixada por lei, há de ser preservada da corrosão inflacionária por meio da aplicação do princípio da revisão geral anual (art. 37, X) mas, também, limitada ao teto remuneratório do serviço público, que é a remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 37, XI).

A extensão da remuneração em forma de subsídio a outros agentes públicos decorre, também, de mandamentos constitucionais, que obrigam a aplicação dessa forma a cargos de carreira, ou permitem que o legislador assim determine.

Conforme o art. [135](#) da [Constituição](#), o subsídio deve ser aplicado obrigatoriamente aos servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III do Capítulo IV Das Funções Essenciais à Justiça, ou seja, as Carreiras dos membros do Ministério Público, da Advocacia-Geral da União e da

Defensoria Pública. Já o art. 144, caput e 9º, determinam que também devem ser remunerados por meio de subsídio as carreiras policiais (Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil do DF).

Para as demais situações em que o legislador pode determinar a adoção da remuneração em forma de subsídio, estabelece o 9º do art. 39:

9º. A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do 4º.

Esse comando constitucional é, assim, autorizativo, dependendo, à luz do art. 61, 1º, II, a, de iniciativa legislativa que é privativa do Chefe do Executivo, não podendo, portanto, ser proposta por membros do Congresso Nacional, sob pena de vício insanável, notadamente em vista do fato de que a remuneração por meio de subsídio vem, via de regra, atrelada a melhorias remuneratórias que geram aumento de despesa.

A intenção do Constituinte Derivado, ao alterar o art. 39 da [Constituição](#), foi o de permitir que, por meio do subsídio, se institísse uma forma de retribuição simplificada, evitando, assim, artifícios na composição remuneratória das carreiras e cargos sob essa disciplina. No entanto, a fixação do subsídio não é arbitrária, submetendo-se, quando dirigida a servidores de Carreira, ao que estabelece o art. 39, no seu parágrafo único, segundo o qual a fixação dos componentes do sistema remuneratório observará:

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

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

No plano federal, a atribuição do subsídio acha-se imediatamente vinculada à regulamentação do teto remuneratório no serviço público, uma vez que, na forma do art. 37, [XI](#) da [Constituição](#), o limite máximo de remuneração dos agentes públicos, excetuadas, conforme o 11 do art. 37, apenas as parcelas de caráter indenizatório a serem previstas em lei, é o valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, a Lei nº [11.143](#), de 26 de julho de 2005, fixou os valores desses subsídios, observando-se, a partir desse valor, o escalonamento previsto em lei para os demais cargos da Magistratura Nacional.

Em sequência, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 13, de 2006, definindo as parcelas que, no entendimento do órgão, seriam incompatíveis com o regime de subsídio, sendo por ele absorvidas e extintas. E definiu, também, as vantagens que poderiam continuar a ser pagas, com fundamento no [texto constitucional](#), seja por serem expressamente previstas na [Carta Magna](#), seja por terem caráter eventual ou indenizatório. Finalmente, o STF, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.875, considerou a prevalência do direito à irredutibilidade remuneratória assegurado pelo art. 37, [XV](#) da própria [Constituição](#), preservando, como vantagem pessoal, os valores que

Deste modo, ainda que seja parcela única, nos termos do referido 4º do art. 39 da [CF](#), essa expressão não pode ser interpretada literalmente, dada a própria complexidade do sistema constitucional, sendo admitido, pela própria legislação ordinária, que podem continuar a ser pagas algumas vantagens em conjunto com o subsídio para os cargos e carreiras por essa forma remunerados. Trata-se, porém, de tema controverso, que ainda demandará manifestação conclusiva do Supremo Tribunal Federal sobre o correto alcance dos limites constitucionais, dado que a legislação de regência dessa matéria é ainda recente, e que manifestações sobre as situações concretas são ainda esparsas e insuficientes para uma aferição da constitucionalidade das leis editadas, das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e de interpretações

administrativas que vêm sendo, em alguns casos, adotadas para flexibilizar tanto a aplicação do teto remuneratório quanto a compatibilidade de vantagens com o regime de subsídio.

Contudo, ainda que as leis vigentes tenham adotado entendimento distinto, algumas vantagens, pelo seu caráter constitucional, como o caso do adicional noturno e dos adicionais de insalubridade, periculosidade e penosidade, e adicional de serviço extraordinário, referidos no art. 7º da [Constituição](#), não poderiam deixar de ser atribuídos quando presentes as condições especiais que lhes justificam o pagamento. Trata-se, portanto, de matéria a ser resolvida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, oportunamente.

Por outro lado, tendo em vista o que já é aplicado às Carreiras retro mencionadas pela legislação em vigor, é indubitado que, no regime de subsídio, as atuais parcelas devidas à Carreira não mais poderiam ser pagas, devendo o valor fixado como subsídio substituir, à semelhança do que ocorreu com as demais Carreiras do Poder Executivo da área de Fiscalização e Auditoria, as parcelas relativas a:

- a) Gratificação;
- b) Vencimento básico;
- c) Quintos ou décimos incorporados à remuneração decorrentes do exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial;
- d) Adicional por Tempo de Serviço,
- e) vantagens pessoais e vantagens pessoais nominalmente identificadas - VPNI, de qualquer origem e natureza;
- f) vantagens incorporadas aos proventos ou pensões por força dos arts. 180 e 184 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, e dos arts. 190 e 192 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- g) abonos;
- h) valores pagos a título de representação;
- i) diferenças individuais e resíduos, de qualquer origem e natureza;
- j) adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas;
- k) adicional noturno;
- l) adicional pela prestação de serviço extraordinário; e
- m) outras gratificações e adicionais, de qualquer origem e natureza, que não estejam explicitamente excluídas por lei. Assim, poderiam continuar a ser pagas as seguintes vantagens:
 1. gratificação natalina;
 2. adicional de férias; abono de permanência de que tratam o 19 do art. 40 da [Constituição Federal](#), o 5º do art. 2º e o 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

3. retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento;
4. parcelas indenizatórias previstas em lei, e.g. indenização de transporte, gratificação de localidade especial e outras.

Caso adotado o regime de subsídio para a Carreira, portanto, o Poder Judiciário estaria impedido de instituir quaisquer mecanismos que condicionassem o pagamento do subsídio ao cumprimento de metas operacionais, ou administrativas de qualquer natureza. Apenas caberia pagar, em cada período trabalhado, o valor fixado, para cada classe e padrão da Carreira, aos respectivos ocupantes de cargos efetivos da Carreira, bem assim aos aposentados e pensionistas.

Sobre esse ponto reside, possivelmente, o principal efeito imediato da remuneração em forma de subsídio no sentido de assegurar o cumprimento do princípio constitucional da paridade de tratamento entre ativos, aposentados e pensionistas contido nos dispositivos transitórios das Emendas Constitucionais nº [20](#), de 1998, [41](#), de 2003 e [47](#), de 2005.

No que se refere aos critérios adotados para definir a que servidores pode ser atribuído esse regime diferenciado de remuneração, importa destacar que a doutrina se inclina no sentido de que, primeiro, ela é privativa de cargos organizados em carreira, não podendo, portanto, ser atribuída genericamente a Planos de Cargos ou a cargos isolados de provimento efetivo, ou a cargos em comissão. Esse é o entendimento, também, do Supremo Tribunal Federal, adotado no julgamento da Medida Cautelar naADIn nº 3923-7, Relator o Min. Eros Grau. Segundo esse julgamento, o art. [39](#), [8º](#) da [Constituição Federal](#) não admite que todos os servidores de um determinado ente, genérica e indiscriminadamente, sejam remunerados por meio de subsídio. Mais ainda, o STF, como evidencia o voto do Ministro Carlos Ayres Britto, considera ser o subsídio uma forma de remuneração excepcional, associada à natureza das Carreiras que exercem funções estratégicas de Estado.

Além disso, ao ser implementado, deve ser observado o princípio da irredutibilidade das remunerações e proventos, devendo a lei preservar, expressamente, a diferença de remuneração decorrente da expressão monetária total da remuneração percebida pelo servidor, mantendo-se, como parcela suplementar de subsídio, de caráter individual, que poderá ser ou não absorvida por reajustes posteriores. A parcela excedente, mantida sob a forma de parcela suplementar, foi considerada, nos casos em que já foi implementado o subsídio para servidores de Carreira do Poder Executivo, como parcela em extinção. A Lei nº [11.358](#), de 19 de outubro de 2006, que institui o subsídio para as Carreiras de Advogado da União, Procurador Federal, Procurador da Fazenda Nacional, Policial Federal e Policial Rodoviário Federal, estipulou (art. 11) que na hipótese de redução de remuneração, de provento ou de pensão, em decorrência da aplicação do disposto nesta Lei, eventual diferença será paga a título de parcela complementar de subsídio, de natureza provisória, que será gradativamente absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo ou na Carreira por progressão ou promoção ordinária ou extraordinária, da reorganização ou da reestruturação dos cargos, das Carreiras ou da tabela remuneratória e ainda da concessão de reajuste ou vantagem de qualquer natureza, bem como da implantação dos valores constantes das referidas tabelas de subsídio, implementadas progressivamente.

O subsídio, em face de sua uniformidade, é impeditivo da concessão de reajustes que não sejam gerais e uniformes para todos os membros da Carreira, ativos e aposentados. Porém, sua instituição não garante, por si só, que a cada ano, como manda o art. [37](#), [X](#) da [Constituição](#), o seu valor será revisto para que seja preservado o seu poder aquisitivo. Assim, a instituição do subsídio pode vir associada a um congelamento

de seus valores, já que não é possível, a cada momento, reestruturar a remuneração das Carreiras por esse meio remuneradas, nem tampouco atribuir aos seus integrantes um percentual de reajuste sem que o mesmo tenha o caráter geral e uniforme previsto no art. 37, X da CF. Conseqüentemente, a fixação do valor do subsídio precisa ser acompanhada de uma política permanente de preservação do poder aquisitivo, sob pena de corrosão gradativa de seu valor, com menor margem de manobra para soluções alternativas do que a que existe fora do regime de subsídio.

Pelo seu caráter de parcela remuneratória única, é possível concluir, também, pela incompatibilidade do regime de subsídio com o pagamento de adicional ou prêmio de produtividade, conforme prevê o art. 39, 7º da CF:

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

Dada a natureza remuneratória dessa espécie de adicional ou prêmio, ainda que eventual ou periódico, mas não permanente, estaria vedado o seu pagamento conjuntamente com o subsídio, assim como é vedado o pagamento de Gratificação de Desempenho cujo fundamento ou causa é similar ao de adicional ou prêmio de produtividade. E, se a legislação não admite o pagamento de adicional de serviço extraordinário conjuntamente com subsídio, igualmente não poderá considerar tais abonos ou prêmios cumuláveis com o subsídio, reduzindo as possibilidades de compensações adicionais baseadas em desempenho. Na hipótese de que venha a ser regulamentado esse dispositivo e que sejam criados bônus de desempenho em caráter geral à semelhança do que está proposto na forma do Projeto de Lei nº 5.245, de 2009, em tramitação na Câmara dos Deputados, os servidores das Carreiras remuneradas por meio de subsídio não poderiam perceber essa espécie de retribuição pecuniária.

1) Aspectos positivos do regime de subsídio

- a) simplificação e transparência da estrutura remuneratória e dos valores de remuneração das Carreiras;
- b) facilidade na comparação entre remunerações com as demais carreiras exclusivas de Estado e racionalidade da política remuneratória;
- c) garantia de uniformidade de remuneração no âmbito da mesma Carreira mediante a parcela única atribuída como subsídio para todos os servidores em cada classe e padrão, evitando disparidades em função de situações pessoais ou geradas externamente à Carreira;
- d) maior proteção contra burlas ao princípio da irredutibilidade de remunerações e proventos;
- e) maior facilidade na exigência de revisão geral sobre o valor do subsídio para preservar seu valor real;

f) redução da litigiosidade referente à remuneração e direitos dos servidores e de eventuais passivos judiciais relativos a demandas remuneratórias;

g) garantia de cumprimento pleno dos princípios constitucionais da integridade dos proventos de aposentadoria e de paridade de tratamento entre ativos, inativos e pensionistas que fazem jus a esse direito;

h) compatibilidade com o pagamento de gratificações por exercício de direção e assessoramento ou outras vinculadas a situações excepcionais e transitórias.

2) Aspectos negativos do regime de subsídio

a) aumento da rigidez na política remuneratória, com maior dificuldade para instituir diferenciações entre carreiras por meio de gratificações, ou entre membros da mesma carreira por meio de vantagens relativas a natureza ou local de trabalho;

b) impedimento de que possam ser atribuídas gratificações ou adicionais, mesmo que variáveis e não permanentes, em função do cumprimento de metas e alcance de resultados de desempenho institucional ou individual;

c) impedimento de pagamento de parcelas a título de adicional por tempo de serviço e extinção e absorção pelo subsídio e parcela suplementar de vantagens decorrentes de cargos em comissão e funções de confiança (quintos e décimos);

d) menor vinculação a parâmetros de desempenho institucional, coletivo e individual;

e) atrelamento a sistema de promoções com limitações mais rígidas para acesso às classes superiores e subsídios mais elevados (SIDEDEC);

f) eliminação da memória remuneratória, mediante a extinção ou absorção de vantagens decorrentes de decisões judiciais;

g) vedação de retribuição pela prestação de serviços extraordinários e jornada noturna ou outras.

h) risco de congelamento da remuneração no médio prazo, especialmente para servidores que estejam recebendo valor superior ao do subsídio fixado e que passariam a receber parcela suplementar de subsídio;

No que se relaciona ao valor do subsídio a ser fixado, há que se observar, primeiramente, o que estabelece o 1º do art. 39 da [Constituição](#), segundo o qual devem ser considerados a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, os requisitos para a investidura e as peculiaridades dos cargos.

Embora a [Constituição](#) vede, expressamente, a vinculação de remunerações ou subsídios, os valores a serem fixados em lei deverão ser mantidos proporcionais, inclusive com a adoção de critérios

permanentes a serem observados para que futuras revisões gerais ou recomposições dos subsídios não venham a gerar disparidades.

PCS X subsídio: economista do Sintrajud afirma que subsídio traria prejuízos à categoria

Economista do Sintrajud alerta que servidores perderiam muitos direitos conquistados ao longo dos últimos anos

Foto: Sintrajud

Durante as negociações sobre o PCS com parlamentares, representantes do movimento "Subsídio Já!" propuseram que, em vez do Plano de Cargos e Salários, fosse implementado no Judiciário Federal o subsídio. Essa proposta foi comprada por dois deputados que apresentaram emendas ao PL6613/09 (PCS), em trâmite na Comissão de Finanças e Tributação, e que caso aprovadas irão transformar toda a remuneração e a carreira dos servidores do Judiciário.

Este debate foi introduzido sem qualquer discussão prévia com o conjunto da categoria e num momento bastante delicado, quando a greve ainda se fortalecia nacionalmente para pressionar o governo Lula pela aprovação do PCS.

Na proposta de subsídios, entretanto, existe uma série de armadilhas, segundo estudo do Coordenador do Departamento Econômico do Sintrajud, Washington Moura Lima, para as quais os servidores devem estar atentos.

De acordo com o estudo, caso a proposta de subsídio fosse aprovada seriam extintas praticamente todas as parcelas da remuneração atual: Vencimento Básico (VB), Gratificação de Atividade Judiciária (GAJ), Gratificação de Atividade Externa (GAE), Gratificação de Atividade de Segurança (GAS), Adicional de Qualificação (AQ), VPNI (Vantagens Pessoais Nominalmente Incorporadas, quintos, décimos e outras), anuênios ou Adicional/Gratificação por tempo de serviço, adicional noturno, adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, dentre outras.

É possível perceber que os oficiais de justiça e agentes de segurança seriam muito prejudicados, caso a proposta de subsídio fosse aprovada. Além disso, quase toda a categoria sairia perdendo com o fim do AQ, em diversas proporções. Por exemplo, um analista com doutorado receberia, com o PCS, mais R\$ 1,090,74. No caso do subsídio, este direito, que foi conquistado pela categoria, estaria perdido.

O subsídio também afetaria os servidores que trabalham em condições insalubres, como os que trabalham em locais onde há produtos químicos inflamáveis, pois além de estarem correndo sérios riscos, não receberiam o adicional que atualmente lhes é devido.

Washington pontua que o anuênio, um dos direitos retirados por FHC, mas incorporado por vários servidores, também seria extinto com o subsídio. Ele lembra que há um projeto de lei pedindo o retorno dos anuênios na remuneração dos servidores, o que beneficiaria toda a categoria judiciária. Contudo, com o subsídio, mesmo que esse PL fosse aprovado, os servidores do Judiciário poderiam não ter mais esse direito.

Um dos poucos aspectos positivos do subsídio seria a média salarial da carreira efetiva: R\$ 1.852,19 maior do que com o PCS, segundo o economista. Ele alerta, porém, que esta vantagem é ilusória, uma vez que geralmente nas negociações com o governo há uma diminuição do valor original reivindicado: Mesmo que a categoria aceitasse a proposta de subsídio, certamente haveria no processo de discussão com a cúpula do Judiciário uma redução nos valores atuais, igualando a remuneração na carreira efetiva entre ambas, a única vantagem do subsídio em relação ao PCS, diz Washington.

Luta deve ser pelo Plano de Carreira

A revisão geral dos salários está garantida na [Constituição](#). Entretanto, este direito é anualmente desrespeitado pelo Governo Federal, o que representa um ataque a todos os servidores públicos do país. No Judiciário, toda a conquista salarial veio com os PCSs (I, em 1996; II, em 2002 e III, em 2006).

Nestas três ocasiões, houve um enorme empenho por parte dos Sindicatos e da Fenajufe para que se valorizasse o início da carreira no Judiciário. Esta questão também foi estudada pelo economista: Hoje, um analista em início de carreira recebe R\$ 6.551,52. Uma remuneração baixa considerando a complexidade do trabalho e as várias carreiras do Executivo assemelhadas. Porém se não fosse a luta pelos três PCS, feita pelos servidores mais antigos, que priorizaram a valorização dos padrões iniciais da carreira a remuneração, considerando só as revisões gerais, a remuneração seria de apenas R\$ 872,27.

Já no caso dos técnicos em início de carreira que hoje recebem R\$ 3.993,08, sem os PCSs, estariam com remuneração de R\$ 539,85, praticamente um salário mínimo, afirma.

Washington argumenta que a única maneira de se fazer um debate sobre o conjunto da remuneração da categoria seria com a criação de um Plano de Carreira, até o momento negado pelas administrações dos tribunais. Os PCSs foram a forma imediata encontrada pela categoria para melhorar a remuneração e num momento futuro retomar o debate sobre a carreira Judiciária, concluiu.

Sintrajud prepara palestra e material sobre o subsídio

Atualmente, cerca de 120 mil servidores compõem o quadro do Judiciário. Construir um projeto de reestruturação de carreira envolvendo os mais de 30 sindicatos de todo o País, além da Federação Nacional e suas diversas instâncias é algo que leva tempo, que não pode ser feito no atropelo, argumenta Adilson Rodrigues, diretor de base do Sintrajud e ex-diretor da Fenajufe e do Sindicato.

Ele recorda que a proposta de subsídio foi apresentada em alguns debates da Fenajufe, entretanto, que a categoria rejeitou essa proposta, justamente por perceber que a melhor saída seria debater um Plano de Carreira que resolvesse os problemas que existem dentro do Judiciário, tais como o autoritarismo, o assédio moral, a falta de critério para concessão ou retirada das Funções Comissionadas, por exemplo.

Na afirmação de Laércio Bezerra, advogado do Sindfisco (entidade que representa os fiscais da Receita Federal) de Brasília, os setores do funcionalismo que substituíram uma carreira própria pelo subsídio, só o fizeram depois de muito tempo de negociação, e de longa discussão, para não deixar nada em aberto. Entretanto, isso não significa que o subsídio seja mais vantajoso, na opinião do advogado. Ele explica que subsídio faz com que todos os servidores fiquem com o mesmo salário, limitando o final da carreira. Portanto, com este tipo de remuneração, há um achatamento da carreira e o fim de sua projeção.