

A&C

Revista de Direito

Administrativo & Constitucional

Visite nosso *site* na Internet
www.jurua.com.br

ISSN: 1516 – 3210



Curitiba/Pr: Av. Munhoz da Rocha, 143 – Juvevê –
Fone: (041) 352-1200 – Fax: 252-1311 – CEP: 80035-000
São Paulo/SP: R. Jesuíno de Brito, 21 – Freguesia do Ó
Fone/Fax: (011) 878-0974 – CEP: 02925-140

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Revista de Direito Administrativo & Constitucional.
R454 Curitiba: Juruá, n. 2, 1999.
254 p.

1. Direito administrativo – Periódicos. 2. Direito
constitucional – Periódicos. I. Título.

00397

CDD 342
CDU 342.951

O que muda na remuneração dos servidores? (os subsídios)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹

Sumário: 1. Sistema remuneratório na vigência da Constituição Federal de 1988; 2. O sistema remuneratório na Emenda da Reforma Administrativa; 3. O subsídio como parcela única; 4. Agentes públicos em regime de subsídio; 5. Competência para fixação e alteração dos subsídios; 6. Teto das remunerações e subsídios; 7. Irredutibilidade de remuneração e subsídio; 8. Os subsídios para os servidores organizados em carreira; 9. Adaptação do sistema remuneratório atual ao regime de subsídio; 10. Situação dos aposentados e pensionistas; 11. Aplicação da Emenda da Reforma Administrativa no âmbito estadual.

1. Sistema remuneratório na vigência da Constituição Federal de 1988

A Constituição de 1988, seguindo a tradição das Constituições anteriores, fala ora em remuneração, ora em vencimentos para referir-se à remuneração paga aos servidores públicos pelas entidades da Administração Pública direta ou indireta. Por vezes, o mesmo dispositivo usa os dois vocábulos, a exemplo do que ocorre no artigo 37, incisos XIII e XV. A legislação infra-constitucional incumbem-se de dar o conceito legal.

A regra que prevalece, em todos os níveis, é que os estipêndios dos servidores públicos compõem-se de um parte fixa, repre-

¹ Professora Titular de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

sentada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias; elas compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.

A mesma sistemática é adotada para membros da Magistratura, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Para os membros do Executivo e Legislativo, a Constituição fala em remuneração nos artigos 27, §§ 1º e 2º, 29, incisos V, VI e VII, e 49, incisos VII e VIII.

A Constituição de 1988 não fala em subsídios para nenhuma categoria de agente público, seja para os agentes políticos, seja para os servidores públicos.

Na Constituição anterior, o subsídio era previsto nos artigos 33 e 44, inciso VII, para Deputados, Senadores e Presidente da República.

Segundo o artigo 33, “o subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de Deputados e Senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada Legislatura para subsequente.”

Pelo § 1º, a ajuda de custo tinha caráter indenizatório de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa.

Quanto ao subsídio, a parte variável, consoante norma do § 3º, somente era paga em caso de efetivo comparecimento do congressista e participação nas votações.

O mesmo sistema era adotado para os Vereadores, pela Lei Complementar 25/75 e para os Deputados Estaduais, pelo artigo 15 da Constituição do Estado de São Paulo de 1967.

2. O sistema remuneratório na Emenda da Reforma Administrativa

O vocábulo “subsídio” foi abandonado na Constituição de 1988 como forma de designar a remuneração dos agentes políticos. Mas volta agora com a chamada Reforma Administrativa, o que é lamentável, sob o ponto de vista terminológico.

Com efeito, ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA que, a Constituição de 1988, ao suprimir o vocábulo na Constituição de 1988, “rompeu com a tradição dos **subsídios** divididos em parte fixa e parte variável, e também não menciona **ajuda de custo**... Abandonando o termo **subsídio**, dá-se nova feição aos estipêndios parlamentares. **Subsídio**, de fato, guardava certo resquício de sua antiga natureza, de mero auxílio, sem caráter remuneratório, pelos serviços prestados no exercício do mandato, mero achego com o fim e a natureza de adjutório, de subvenção, pelo exercício da função pública relevante. Mas, como já advertíamos nas edições anteriores desta obra, hodiernamente, assumiu caráter remuneratório, dado que o eleito deve manter-se, a si e à sua família, com a quantia que se lhe paga a título de subsídio, enquanto exerce o mandato. Foi correta, portanto, a mudança terminológica, de modo que o estipêndio assume, de vez, o sentido de pagamento por um serviço prestado.” (*in Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, pp. 461-462.)

A volta ao vocábulo **subsídio** significa, portanto, um retrocesso sob o ponto de vista terminológico. Em dicionário latim-português, a palavra “*subsidium*” designa tropa auxiliar, gente que vem em socorro, e também significa ajuda, socorro. Não é com essa conotação que o servidor público quer ver a importância que recebe como forma de retribuição do serviço que presta.

No entanto, apesar do sentido original do vocábulo, é evidente que ele vem, mais uma vez, substituir, **para algumas categorias de agentes públicos**, a palavra remuneração ou vencimento, para designar a importância paga, em parcela única, pelo Estado a

determinadas categorias de agentes públicos, como retribuição pelo serviço prestado. Em consequência, não tem a natureza de ajuda, socorro, auxílio, mas possui caráter retributivo e alimentar.

Como a Emenda atinge obrigatoriamente apenas uma parte dos agentes públicos, haverá a concomitância de dois regimes remuneratórios: o de **subsídio**, instituído pela Reforma, e o de **remuneração** ou **vencimento**, já aplicado antes da Reforma.

3. O subsídio como parcela única

O dispositivo básico para se entender a idéia de subsídio é o artigo 39, § 4º, que o prevê como “**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 artigo 37, X e XI.”

Ao falar em **parcela única**, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o **acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada previstas na legislação estatutária.

Com isso, ficam derogadas, para os agentes que percebam subsídios, todas as normas infra-constitucionais que prevejam vantagens pecuniárias remuneratórias como parte da remuneração.

Em consequência, também, para remunerar de forma diferenciada os ocupantes de cargos de chefia, direção, assessoramento e os cargos em comissão, terá a lei que fixar, para cada, um subsídio composto de “parcela única”. O mesmo se diga com relação aos vários níveis de cada carreira, conforme analisado no item 8.

No entanto, embora o dispositivo fale em **parcela única**, a intenção do legislador fica parcialmente frustrada em decorrência de outros dispositivos constantes da própria Constituição e que não foram atingidos pela Emenda.

Com efeito, mantém-se, no artigo 39, § 3º, a norma que manda aplicar aos ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVIII, XIX, XX, XII e XXX. Com isto, o servidor que ocupe cargo ou emprego público (o que exclui os que exercem mandato eletivo) farão jus a:

- a) décimo terceiro salário;
- b) adicional noturno;
- c) salário-família;
- d) remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% à do normal;
- e) adicional de férias.

Poder-se-ia argumentar que o § 4º exclui essas vantagens; ocorre que o § 3º refere-se genericamente aos **ocupantes do cargo público**, sem fazer qualquer distinção quanto ao regime remuneratório.

No entanto, quando haja duas normas constitucionais aparentemente contraditórias, tem-se que adotar interpretação que não tire sentido a nenhuma delas. No caso, tem-se que conciliar os §§ 3º e 4º do artigo 39, de modo a entender que, embora o segundo fale em parcela única, isto não impede a aplicação do outro, que assegura o direito a determinadas vantagens, portanto, igualmente com fundamento constitucional.

Também entendo que as vantagens que têm caráter indenizatório não podem deixar de ser previstas, já que se trata de compensar o servidor por despesas efetuadas no exercício do cargo; é o caso das diárias e das ajudas de custo. Não se pode pretender que o servidor que faça gastos indispensáveis ao exercício de suas atribuições não receba a devida compensação pecuniária. Trata-se de

aplicação pura e simples de um princípio geral de direito que impõe a quem quer que cause prejuízo a outrem, o dever de indenizar.

Este entendimento se confirma com a regra do artigo 57, § 7º, referente à sessão legislativa extraordinária do Congresso Nacional. Embora todos os parlamentares recebam, nos termos do artigo 39, § 4º, a já referida **parcela única**, está prevista parcela **indenizatória** não superior ao do subsídio mensal, em caso de convocação para sessão legislativa extraordinária.

4. Agentes públicos em regime de subsídio

A expressão **agente público**, tem sentido mais amplo do que servidor. Abrange todas as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, abrangendo os **agentes políticos** (Parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo também de todos os níveis, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais), os **servidores públicos** (pessoas com vínculo de emprego, seja estatutário, seja celetista) e os **particulares** que, mesmo eventualmente e sem remuneração, prestem serviços ao Estado.

Dentre os agentes públicos, alguns serão necessariamente alcançados pelo regime de subsídios; outros, em caráter facultativo, a critério do legislador de cada ente federativo.

Serão **obrigatoriamente** remunerados por subsídios:

a) todos os agentes públicos mencionados no artigo 39, § 4º, a saber: **membro de Poder** (o que compreende os membros do Legislativo, Executivo e Judiciário da União, Estados e Municípios), o **detentor de mandato eletivo** (já alcançado parcialmente pela expressão **membro de Poder**), **Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais**;

b) os **membros do Ministério Público** (art. 128, § 5º, I, "c");

c) os **integrantes da Advocacia Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e Defensores Públicos** (art. 135);

d) os **Ministros do Tribunal de Contas da União** (art. 73, § 3º);

e) os **servidores públicos policiais** (art. 144, § 9º).

Além desses, **poderão** ser remunerados mediante subsídios os servidores públicos organizados em carreira, conforme previsto no artigo 39, § 8º, o que constituirá opção para o legislador de cada uma das esferas de Governo.

5. Competência para fixação e alteração dos subsídios

Uma primeira observação a ser feita é no sentido de que a substituição do atual regime remuneratório pelo sistema de subsídios não decorre diretamente da Constituição, pois depende de lei, conforme está expresso em vários dispositivos da Constituição.

Os subsídios dos Deputados Estaduais, do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, conforme artigo 27, § 2º, e 28, § 2º. Os de Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, conforme artigo 29, incisos V e VI.

Para os Deputados Federais, Senadores, Presidente e Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, a fixação dos subsídios não se faz por lei, por ter sido prevista no artigo 49 dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, portanto, sem sanção do Chefe do Poder Executivo. É de se presumir que os membro dos três Poderes receberão igual subsídio.

Com relação aos membros da Magistratura, há duas normas diversas: o artigo 48, inciso XV, atribui ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, competência para **“fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.”**

A razão é óbvia. Pelo artigo 37, inciso XI, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal passam a constituir o teto salarial para todas as categorias de agentes públicos. Daí a iniciativa conjunta. Fácil é perceber as dificuldades que essa iniciativa conjunta pode suscitar em sua aplicação, as controvérsias para obter-se um consenso, os conchavos que deverão provocar nos meios políticos.

Para os Ministros dos Tribunais Superiores, a própria Constituição, no artigo 93, inciso V, estabelece o montante dos subsídios em 95 % do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal; para os demais magistrados, a fixação será feita em lei, observado um escalonamento, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a 10% ou inferior a 5%, nem exceder a 95% do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores; a lei, no caso, é de iniciativa dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Justiça (art. 96, inciso II, "b"), cada qual para os respectivos membros.

Quanto aos demais servidores, o artigo 37, inciso X, estabelece que os subsídios somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Mantêm-se, inalterados, os dispositivos da Constituição que definem a competência para iniciar os projetos de leis referentes à remuneração dos servidores. Ou seja, continua repartida entre o chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, "a"), Tribunais (art. 96, II, "b"), Ministério Público (art. 127, § 2º) e Tribunal de Contas (art. 73, combinado com art. 96). Cada um desses órgãos remete ao Legislativo projeto de lei, seja de criação de cargos, seja de fixação de vencimentos dos seus servidores, devendo todos respeitar os limites estabelecidos para os servidores do Executivo, já que o artigo 37, XII, não foi alterado.

Vale dizer que os subsídios de todos os agentes públicos serão fixados por lei, ressalvadas as hipóteses dos Deputados Federais e Senadores, do Presidente e Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, em que a competência é exclusiva do Congresso Nacional.

Quanto à alteração dos subsídios, também somente poderá ser feita por lei, observadas as mesmas regras quanto à iniciativa legislativa e observada também a norma do artigo 169, § 1º, que exige, para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

Os servidores passam a fazer jus à revisão geral anual, para todos na mesma data e sem distinção de índices (estas últimas exigências a serem observadas em cada esfera de governo). A revisão anual, presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui **direito** dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões. Que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios.

6. Teto das remunerações e subsídios

Os vários dispositivos que prevêm os subsídios fazem sempre remissão ao artigo 39, § 4º, o que significa que, para todas as carreiras, será observada norma do artigo 37, inciso XI, que estabelece o teto salarial nos seguintes termos:

“XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.”

A leitura desse dispositivo permite as seguintes conclusões:

a) o teto abrange tanto os que continuam sob o regime remuneratório atualmente em vigor como os que passam o regime de subsídio;

b) abrange os servidores públicos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, o que significa que o teto independe do regime jurídico, estatutário ou trabalhista, a que se submete o servidor;

c) abrange os servidores da administração direta, autárquica e fundacional; quanto às empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias, somente são alcançadas pelo teto se receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, conforme decorre do § 9º do artigo 37;

d) o teto é o mesmo para os servidores dos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos; essa norma tem que ser conjugada com as do artigo 27, § 2º, e 29, VI, que estabelecem para os Deputados Estaduais e Vereadores limite inferior para os subsídios; para os primeiros, o subsídio não pode ultrapassar o limite de 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais e, para os segundos, não pode ultrapassar o limite de 75% do estabelecido para os Deputados Estaduais;

e) o teto atinge os proventos dos aposentados e a pensão devida aos dependentes do servidor falecido;

f) o dispositivo faz referência também a “**outra espécie remuneratória**”, já com a intenção de impedir a instituição de alguma outra forma de remuneração cujo intuito seja o de escapar ao teto;

g) o servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; o dispositivo é bastante problemático porque vão existir situações em que o servidor, em um dos cargos, empregos ou funções, prestará serviço sem receber a correspondente retribuição

pecuniária; ele conflita com o princípio que veda o enriquecimento ilícito, com o princípio da responsabilidade civil que incumbe a quem causar dano a outrem, com o artigo 39, § 3º, que manda estender determinados benefícios do artigo 7º da Constituição, dentre os quais o que prevê salário mínimo, garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável, décimo terceiro salário, remuneração do trabalho noturno superior à do diurno, salário-família, repouso semanal remunerado etc.

h) na aplicação do teto, serão consideradas todas as importâncias percebidas pelo servidor, **“incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”**, com a inclusão dessa expressão, o objetivo foi o de afastar a interpretação, adotada no âmbito do Poder Judiciário, em face da redação original do artigo 37, XI de que as vantagens pessoais e outras (como os honorários advocatícios) ficavam fora do teto;

i) ao contrário da redação original, que remetia a fixação do teto à lei, permitindo que Estados e Municípios fixassem o subteto, na redação dada pela Emenda, o dispositivo já define o teto, que será igual para todos os servidores, em todos os níveis de Governo.

Poder-se-ia argumentar que a possibilidade de estabelecer um subteto decorre do artigo 39, § 5º, segundo o qual “lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no artigo 37, XI.”

No entanto, não é esse o sentido do dispositivo. Note-se que na redação original do inciso XI contemplam-se duas normas diversas: uma que autoriza o legislador a fixar o “limite máximo” e a “relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos”; e outra que já define um teto acima do qual o legislador de cada nível não poderá definir o limite máximo. Na Emenda, observam-se as seguintes diferenças de tratamento dado à matéria: a) o inciso XI cuida apenas do teto e não mais remete a sua definição ao legislador infra-constitucional, o que significa

que a Constituição já definiu, de forma uniforme para todos os níveis de Governo, o limite máximo de remuneração ou subsídio dos servidores; b) foram separados os preceitos em dois dispositivos diferentes: no inciso XI do artigo 37 está definido o teto e, no artigo 39, § 5º, remete-se ao legislador a definição (facultativa) da relação entre a maior e a menor remuneração paga aos servidores públicos de cada nível de governo. Ainda que se entenda possível a definição de um limite máximo de remuneração ou subsídio inferior ao teto do artigo 37, XI, para fins de aplicação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, tem que prevalecer o teto do artigo 37, XI, expressamente mencionado no artigo 37, XV, e no artigo 39, § 4º.

7. Irredutibilidade de remuneração e subsídio

O inciso XV do artigo 37, na nova redação, estabelece:

“XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvados o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos artigos 39, § 4º, 150, II, 153, § 2º, I.”

Mantém, na realidade, o princípio da irredutibilidade que já constava da redação original, apenas alterando-se a redação para adaptá-lo às alterações introduzidas pela Emenda.

As ressalvas contidas na parte final do dispositivo significam que não contrariam a regra da irredutibilidade as normas dos dispositivos constitucionais expressamente referidos, ou seja:

a) a irredutibilidade de vencimentos e subsídios não impede a observância do teto fixado pelo inciso XI; vale dizer que não se poderá invocar a irredutibilidade de vencimentos para manter remunerações que hoje superam o teto; a norma se reforça com a do artigo 29 da Emenda, segundo o qual “os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda,

os limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título; a norma traz à baila a discussão sobre a possibilidade ou não de uma Emenda à Constituição ferir direitos adquiridos. Coloco-me entre os que defendem a tese de que a Emenda à Constituição tem que respeitar os direitos adquiridos, já que a exigência de respeito foi incluída na própria Constituição, entre os direitos que o constituinte originário considerou fundamentais. Se são fundamentais, é porque devem ser respeitados pelo legislador, qualquer que seja a natureza da norma a ser promulgada. Trata-se de princípio geral do direito, que diz respeito à segurança jurídica e que existiria ainda que não previsto no corpo da Constituição.

b) também a irredutibilidade de vencimentos e subsídios não impede a aplicação da norma do inciso XIV, segundo a qual “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”; o inciso, que impede os cálculos cumulativos de vantagens pecuniárias, significa que, quem estiver recebendo em desacordo com esse dispositivo, poderá ter a remuneração reduzida, sem poder invocar o princípio da irredutibilidade;

c) a referência ao artigo 39, § 4º, cria dúvida de interpretação: a qual parte do dispositivo quis se referir ao legislador: àquela que se refere ao subsídio como parcela única, vedada a percepção de qualquer outra vantagem, ou àquela que manda respeitar o disposto no art. 37, X e XI? Teria sido intenção do legislador afirmar que a irredutibilidade dos subsídios não impede a diminuição ou mesmo extinção das vantagens hoje percebidas? Parece-me que não pode ser essa a interpretação cabível, porque, se assim fosse, estaria a norma contemplando diversidade de solução: para os que percebem pelo sistema atual, a irredutibilidade teria que respeitar as vantagens pecuniárias; para os que passarem para o sistema de subsídios, não haveria necessidade de respeitar o montante hoje percebido a título de vantagens pecuniárias. A norma conflitaria com o princípio da isonomia, consagrado no artigo 5º, *caput* e inciso I, da Constituição. A conclusão, portanto, é no sentido de que a regra da irredutibilidade tem que respeitar o disposto no artigo 37, X e XI.

d) Não fere a regra da irredutibilidade de vencimentos ou subsídios, a aplicação do artigo 150, II, da Constituição, que veda à União, Estados, Distrito Federal e Municípios “*instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos*”; como também não conflita com a irredutibilidade a incidência do imposto de renda, prevista no artigo 153, II, ou a aplicação da norma do § 2º, I, do artigo 153, segundo o qual o imposto de renda será informado pelos critérios da generalidade, da universalidade e da progressividade, na forma da lei. Por outras palavras, o teto salarial corresponde ao valor bruto, não impedindo que o valor líquido seja inferior ao teto, em decorrência da incidência do imposto de renda.

8. Os subsídios para os servidores organizados em carreira

A Emenda não repete a norma do artigo 39, que previa o regime jurídico único e a instituição de planos de carreira para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional. Isto não significa, contudo, que a organização em carreira não possa ser prevista.

O artigo 39, § 1º, na nova redação, estabelece que “a fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:

- I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
- II – os requisitos para a investidura;
- III – as peculiaridades dos cargos.”

Por sua vez, o § 2º do mesmo dispositivo falta em “promoção na carreira”, ao exigir que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira.

Além disso, a própria Constituição, em outros dispositivos, prevê a organização em carreira dos membros da Magistratura (art. 93), do Ministério Público (art. 128, § 1º), da Advocacia Geral da União (art. 131, § 2º), da Procuradoria Geral dos Estados e Distrito Federal (art. 132), para a Defensoria Pública (art. 134, parágrafo único).

Por outras palavras, não há nada na Constituição, em sua redação original ou na Emenda, que impeça a organização em carreira dos servidores em regime de subsídios. Pelo contrário, o artigo 37, § 8º, expressão estabelece que “a remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º”.

Como a organização em carreira implica o escalonamento dos cargos em níveis crescentes de responsabilidade e complexidade ou de antigüidade, é evidente que a remuneração correspondente a cada nível também sobe, à medida em que o servidor é promovido de um nível para outro; se assim não fosse, não teria sentido prever-se a organização em carreira nem a promoção. Em consequência, os subsídios terão de ser fixados em valores diferentes para cada nível da carreira, observada a exigência de “parcela única”. Não se pode, para diferenciar um nível do outro, conceder acréscimos pecuniários que constituam exceção à regra do subsídio como “parcela única”.

9. Adaptação do sistema remuneratório atual ao regime de subsídio

É evidente que essa adaptação do sistema remuneratório atual ao regime de subsídio admite mais de uma possibilidade, ficando a critério do legislador de cada nível de governo, já que a Constituição não estabeleceu normas a esse respeito.

Considerando que, no regime de remuneração hoje vigente, os servidores públicos recebem, além do correspondente ao padrão fixado em lei, mais as vantagens pecuniárias variáveis, resta saber

como será feita a adaptação da atual remuneração à nova sistemática de subsídios.

A esse propósito, o principal dado a ressaltar é o fato de que a Constituição manteve a regra da irredutibilidade de vencimentos e de subsídios, com as únicas ressalvas apontadas no item anterior.

Em conseqüência, os subsídios, a serem fixados por lei de cada nível de Governo, não poderão, para os atuais servidores públicos, ser inferiores ao que hoje recebem a título de remuneração (incluído o padrão e as vantagens pecuniárias que atualmente percebem), respeitando apenas e tão somente o teto. Por outras palavras, a única redução possível é aquela que se fizer necessária para respeitar o teto.

Isto criará uma dificuldade. Como não é possível criar um subsídio diferente para cada servidor, em função das vantagens que já conquistaram pelo exercício do cargo, emprego ou função, terá a lei que fixar os subsídios que pretende conceder aos que ingressarem a partir da entrada em vigor da nova lei e manter, para os que já eram servidores antes da nova lei, a diferença entre o subsídio e o valor que já está incorporado aos seus vencimentos. Como a Emenda impede a percepção de “qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória”, a diferença que for assegurada para impedir a redução dos vencimentos deverá ser fixada também em parcela única, que absorva as vantagens anteriormente asseguradas por lei.

Não há, aparentemente, o risco dessa diferença ficar congelada tendo em vista que o inciso X, do artigo 37, estabelece que a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios, a ser feita por lei, será “sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Em conseqüência, o atual servidor acabará por perceber duas “parcelas únicas”. Assim como a instituição do regime jurídico único nunca pôde ser inteiramente observada, também a regra da “parcela única” terá que ser excepcionada em determinadas circunstâncias,

como essa que decorre da necessidade de adaptar o sistema anterior ao atual e da regra da irredutibilidade de vencimentos e subsídios.

Outra possibilidade seria a lei estabelecer o valor do subsídio para os que ingressarem após a lei e, para os demais simplesmente determinar que os respectivos subsídios corresponderão, em parcela, à soma dos valores que hoje recebem pelo padrão mais as vantagens pecuniárias.

10. Situação dos aposentados e pensionistas

A fixação dos subsídios dos aposentados e da pensão dos dependentes do servidor falecido acompanhará o que for adotado para os servidores em atividade, porque, não se alteram, com a Reforma Administrativa, as regras do artigo 40, §§ 4º e 5º, que asseguram igualdade de tratamento entre os proventos da aposentadoria e da pensão e a remuneração dos servidores em atividade (pelo menos até que venha a Emenda da Previdência).

Além disso, o artigo 29 da Emenda, que determina a adaptação aos limites decorrentes da Constituição, faz expressa referência aos proventos da aposentadoria e das pensões.

11. Aplicação da Emenda da Reforma Administrativa no âmbito estadual

As normas introduzidas pela Emenda são, em sua maioria, cogentes para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Naquilo que as Constituições Estaduais contrariarem a Emenda, elas ficarão implicitamente revogadas.

Como a maior a parte das normas da Emenda remete a disciplina legal à lei de cada um dos níveis de Governo, essas leis independentemente de alterações das Constituições Estaduais, até porque estas não podem estabelecer nada diferente do que se contém na Emenda.