

Da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos: estudo de caso da gratificação de produtividade fiscal dos agentes de fiscalização tributária no Município de Ituporanga/SC

DIREITO ADMINISTRATIVO

POR: GABRIEL PEDROZA BEZERRA RIBEIRO

RESUMO: Por meio da análise a seguir, busca-se apresentar o caso concreto vivenciado na Câmara Municipal de Ituporanga, relativo à tentativa de supressão de indisfarçável verba de natureza salarial ordinária cuja nomenclatura atribuída fora a de gratificação. Em tal trajeto, serão abordados temas ínsitos à estrutura remuneratória do serviço público, bem como as acepções do princípio da irredutibilidade salarial, em cotejo com as interpretações atribuídas pelo Supremo Tribunal Federal. Por derradeiro, será registrada a conclusão pela inconstitucionalidade ou não da norma em debate.

Palavras-chave: Direito Constitucional, Vencimentos, Irredutibilidade salarial

Sumário: 1 Introdução; 2 Da estrutura remuneratória do serviço público; 3. Da gratificação de produtividade fiscal paga aos agentes de fiscalização tributária no município de Ituporanga; 4. Da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos (art. 37, V, da Cf/88 e art. 23, VII, da CE/SC); 5. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo a análise de um caso concreto ocorrido na Câmara Municipal de Ituporanga, no qual a chefia do Poder Executivo tencionava suprimir a gratificação de produtividade fiscal dos servidores titulares do cargo de agente de fiscalização tributária.

Assim, apresentou o prefeito o Projeto de Lei Complementar n. 93, de 13 de abril de 2018, revogando na íntegra a Lei Complementar n. 62, de 29 de junho de 2016.

Todavia, da análise do caso concreto, observou-se que a natureza da gratificação impedia tal supressão. Neste trabalho, incursionou-se na análise da estrutura remuneratória do serviço público, com o destaque das verbas passíveis de recebimento pelos diferentes tipos de agentes, bem como na avaliação da aplicação, ou não, do princípio constitucional da irredutibilidade salarial.

Por derradeiro, opinou-se pela inconstitucionalidade da norma, dada a transgressão dos parâmetros constitucionais federal e estadual.

DA ESTRUTURA REMUNERATÓRIA DO SERVIÇO PÚBLICO

A estrutura remuneratória dos agentes públicos em sentido amplo é um sistema complexo e abrange nomenclaturas diferenciadas para designar diferentes espécies remuneratórias.

Dessa forma, o sistema remuneratório possui três categorias jurídicas distintas, a depender de vínculo estabelecido entre o agente público e a Administração.

Assim, salário é a nomenclatura utilizada para designar a contraprestação devida ao empregado público, cuja disciplina aplicada é a do regime celetista. Já a expressão *vencimentos* no plural é igual a remuneração a qual abarca o vencimento básico acrescido de vantagens pecuniárias permanentes (vantagens pessoais ou as da carreira). Por fim, subsídios consubstanciam-se no pagamento feito em parcela única. Os dois últimos regimes de contraprestação são adotados para os servidores regidos pelo regime estatutário.

A análise ora imposta leva em consideração a contraprestação denominada *vencimentos*, a qual abrange tanto o vencimento base do servidor fixado na lei, como também vantagens pecuniárias que levam em conta as funções desempenhadas pelo servidor. Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles (2016, p. 595/596):

5.4.3 Vencimentos - Vencimentos (no plural) é espécie de remuneração e corresponde à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público. Assim, o vencimento (no singular) correspondente ao padrão do cargo público fixado em lei, e os vencimentos são representado: pelo padrão do cargo (vencimento) acrescido dos demais componentes do sistema remuneratório do servidor público da

Administração direta, autárquica e fundacional. Esses conceitos resultam, hoje, da própria Carta Magna, como se depreende do art. 39, § 12, I, c/c o art. 37, X, XI, XII e XV. Quando o legislador pretender restringir o conceito ao padrão do cargo do servidor, deverá empregar o vocábulo no singular - vencimento; quando quiser abranger também as vantagens conferidas ao servidor, deverá usar o termo no plural - vencimentos. A EC 19 manteve a irredutibilidade assegurada pela Constituição/88 e esclareceu que ela só se aplica ao subsídio e aos vencimentos (aqui empregado com o significado de remuneração) dos ocupantes de cargos públicos e empregos públicos. Todavia, restringindo a Constituição Federal/88, ressaltou que ela não se aplica nos casos previstos nos incs. XI e XIV do art. 37 e nos arts. 39, § 42, 150, II, 153, III, e 153, § 22, (art.37, XV), o que também é previsto para os magistrados, conselheiros dos Tribunais de Contas e membros do Ministério Público.

Da doutrina tradicional de Hely Lopes Meirelles (2016), extrai-se que as vantagens auferidas pelo servidor podem ser classificadas em seis tipos principais: i) *pro labore facto*, pelo desempenho efetivo da função; ii) *ex facto temporis*, pelo transcurso do tempo de serviço; iii) *pro labore faciendo*, que depende de um trabalho a ser feito; iv) *ex facto officii*, que depende de um serviço a ser prestado em determinadas condições; v) *propter laborem*, em razão da anormalidade do serviço; ou vi) *propter personam*: em razão de condições individuais do servidor.

O direito ao recebimento de vantagens pecuniárias é admitido apenas quando estiver presente suporte fático peculiar, ou seja, a ocorrência no mundo dos fatos da hipótese prevista na lei, o qual gera o direito à percepção da gratificação ou adicional. No mesmo sentido ensina José dos Santos Carvalho Filho (2017):

A despeito da distinção, a verdade é que, na prática, não tem sido ela adotada nos infinitos diplomas que tratam da matéria. De fato, seria razoável distinguir essas vantagens considerando que os adicionais se referem à especificidade da função, ao passo que as gratificações têm relação com a especificidade da situação fática de exercício da função. Entendemos, não obstante, que atualmente não mais prevalece a distinção, razão por que nos parece que o fator mais importante é o que leva em conta que as vantagens pecuniárias pressupõem sempre a ocorrência de um suporte fático específico para gerar o direito a sua percepção. Será, pois, irrelevante que a vantagem relativa ao tempo de serviço seja denominada de adicional de tempo de serviço ou de gratificação de tempo de serviço; de adicional de insalubridade ou de gratificação de insalubridade; de adicional ou de gratificação de nível universitário. O que vai importar é a verificação, na norma pertinente, do fato que gera o direito à percepção da vantagem. Se o fato gerador for inverídico, a vantagem nele fundada tem vício de legalidade. Como exemplo, o adicional de férias para inativos.

Sobre as vantagens pecuniárias que integram a remuneração do servidor, busca-se no presente estudo analisar a questão da irredutibilidade dos vencimentos no que tange a gratificação de produtividade fiscal paga aos agentes de fiscalização tributária no município de Ituporanga.

DA GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE FISCAL PAGA AOS AGENTES DE FISCALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE ITUPORANGA

No âmbito do Município de Ituporanga, os servidores ocupantes do cargo de Agente de Fiscalização Tributária, desde o advento da Lei Complementar nº 62, de 29 de junho de 2016, fazem jus à percepção da denominada gratificação de produtividade fiscal.

A referida “gratificação” tem como fato gerador o exercício de incumbências ordinárias do cargo de Agente de Fiscalização Tributária (ex.: conferência de cada nota fiscal, notificação de lançamento, lavratura de auto de infração, dentre outras.).

A cada ato praticado pelo servidor é atribuída uma pontuação, sendo a soma comparada com a tabela do art. 5º, §1º, da Lei Complementar nº 62/2016, para cálculo do percentual da gratificação (de 10 a 35%).

Ocorre que, desde a implementação da legislação, os servidores sempre receberam seu percentual máximo, inclusive quando em gozo de férias.

Dentre as espécies remuneratórias citadas no capítulo anterior, torna-se de fácil inteligência o enquadramento da gratificação de produtividade fiscal, como uma vantagem *pro labore facto*, ou seja, pelo mero exercício das funções do cargo de Agente de Fiscalização Tributária.

Ocorre que, em se tratando de vantagem *pro labore facto*, torna-se atécnica a denominação como gratificação, transmutando-se em acréscimo de vencimento simulado.

Por tais razões, entende o saudoso jurista Hely Lopes Meirelles (2016, p. 596) pela sua inclusão nas vantagens irretiráveis do servidor, inseridas, portanto, no conteúdo da irredutibilidade:

Vantagens irretiráveis do servidor só são as que já foram adquiridas pelo desempenho efetivo da função (*pro labore facto*) ou pelo transcurso do tempo de serviço (*ex facto temporis*); nunca, porém, as que dependem de um trabalho a ser feito (*pro labore faciendo*), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (*ex facto officii*), ou em razão da anormalidade do serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (*propter personam*). Desde que sob o regime estatutário o Estado não firma contrato com seus servidores, mas para eles estabelece unilateralmente um regime de trabalho e de retribuição por via estatutária, lícito lhe é, a todo tempo, alterar esse regime jurídico e, assim, as condições de serviço e de pagamento, desde que o faça por lei, sem discriminações pessoais, visando às conveniências da Administração. Todavia, da alteração do regime jurídico não pode advir redução de remuneração, pois a garantia da irredutibilidade, acima referida, protege o montante dos ganhos.

Cabe aqui, com exata similitude, a lição do professor José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 798):

No caótico sistema remuneratório que reina na maioria das Administrações, é comum encontrar-se, ao lado do vencimento-base do cargo, parcela de remuneração global com a nomenclatura de gratificação ou de adicional, que, na verdade, nada mais constitui do que parcela de acréscimo do vencimento, estabelecida de modo simulado. As verdadeiras gratificações e adicionais caracterizam-se por terem pressupostos certos e específicos e, por isso mesmo, são pagas somente aos servidores que os preenchem. As demais são vencimentos disfarçados sob a capa de vantagens pecuniárias. (...) Idêntica posição adotou o STF no que tange à gratificação de incentivo, de caráter genérico e impositivo, criada por lei do Estado de Pernambuco. Em outras palavras, cuida-se de vantagens pecuniárias que têm o título de gratificação, mas, na verdade, retratam parcelas incluídas no próprio vencimento do cargo.

Com essas considerações, passa-se ao exame da (in)constitucionalidade da redução da gratificação de produtividade fiscal paga aos agentes de fiscalização tributária no município de Ituporanga, tendo em vista sua natureza de vantagem *pro labore facto*, ou seja, pelo mero exercício das funções do cargo de Agente de Fiscalização Tributária.

DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (ART. 37, V, DA CF/88 E ART. 23, VII, DA CE/SC)

Cotejando as explanações realizadas nos capítulos anteriores, percebe-se que a pretensão de extinguir a referida gratificação peca ao afrontar o disposto nos artigos 37, V, da Constituição da República e 23, VII da Constituição do Estado de Santa Catarina:

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

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

Art. 23. A remuneração e o subsídio dos servidores da administração pública de qualquer dos Poderes, atenderão ao seguinte: (...)

VIII - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos III e VII, deste artigo, nos arts. 23-A e 128, II, desta Constituição e no art. 153, III e § 2º, I, da Constituição Federal.

Isso porque, conforme descrito no tópico anterior, a "gratificação" que se busca revogar compõe a remuneração (*lato sensu*) dos servidores ocupantes do cargo de Agente de Fiscalização Tributária.

A pretensão de atingir a esfera jurídica dos referidos servidores por meio da revogação da lei que regulamenta o pagamento da supracitada gratificação esbarra, portanto, no direito à manutenção das condições remuneratórias presentes, que aderem a seu patrimônio jurídico enquanto vigente a relação com a municipalidade.

Registre-se ainda que, em que pese a ausência de direito adquirido a regime jurídico, a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, ressalva – justamente – a irredutibilidade de vencimentos, que abrange o montante global da remuneração, senão vejamos:

O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido à regime jurídico-funcional pertinente à composição dos vencimentos ou à permanência do regime legal de reajuste de vantagem, **desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, não acarretando decurso de caráter pecuniário.** Precedentes." (RE 593304 AgR, Relator Ministro Eros Grau, Segunda Turma, julgamento em 29.9.2009, DJe de 23.10.2009)

AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCURADORES FEDERAIS. SUBSÍDIO INSTITUÍDO PELA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 305/2006, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.358/2006. ABSORÇÃO DE VANTAGENS PESSOAIS. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO E DO MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. AUTORIDADES CUJO FEIXE DE ATRIBUIÇÕES NÃO ENVOLVE A ELABORAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. ALTERAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO. GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE DOS ESTIPÊNDIOS. 1. A impugnada absorção de vantagens pessoais, por força da instituição de regime remuneratório em parcela única, não é imputável ao Advogado-Geral da União e ao Ministro do Planejamento, autoridades cujo feixe de atribuições não abarca a elaboração da folha de pagamento de servidores públicos. Precedentes: RMS 32290 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 05.09.2016; e RMS 26615, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 31.10.2008. 2. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, ademais, admite a alteração do regime remuneratório de agentes públicos, desde que com efeitos prospectivos e resguardo à garantia da irredutibilidade de estipêndios.** Precedente: RE 563965 RG, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 20.3.2009. 3. A existência de decisões judiciais asseguradoras do recebimento de vantagens pessoais aos filiados da agravante não altera a compreensão pela viabilidade da subsequente absorção de tais vantagens pelo subsídio. Tese firmada por esta Suprema Corte ao julgamento, sob a sistemática da repercussão geral, do RE 596.663: "A sentença que reconhece ao trabalhador ou a servidor o direito a determinado percentual de acréscimo remuneratório deixa de ter eficácia a partir da superveniente incorporação definitiva do referido percentual nos seus ganhos". 4. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, por se tratar de recurso interposto em mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/2009 e Súmula 512/STF). 5. Agravo interno conhecido e não provido, com aplicação, no caso de votação unânime, da penalidade prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. (RMS 32289 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 06/06/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-135 DIVULG 21-06-2017 PUBLIC 22-06-2017)

Assim, servidores efetivos, seja qual o cargo que ocupem, não podem sofrer redução do montante global de sua remuneração na vigência de sua relação com a municipalidade.

Embora haja a possibilidade de supressão de vantagens determinadas, o valor nominal recebido pelo servidor não pode ser reduzido.

Tal conclusão deriva, inclusive, do entendimento do Supremo Tribunal Federal adotado na ADI 2.238, no qual, em medida cautelar, foi suspensa a vigência do art. 23, §1º, da LC 101/00, que possibilitava, justamente, a redução de valores atribuídos a cargos e funções.

Portanto, a pretensão de reduzir-se o montante global ou o valor nominal da remuneração de servidores públicos, no que tange a parcelas pagas em razão do desempenho de suas funções ordinárias afronta aos dispositivos constitucionais citados.

CONCLUSÃO

A irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos é direito fundamental previsto constitucionalmente a esses agentes. Para a garantia de tal direito deve ser controlada a atividade legislativa ou executiva infraconstitucional tendente a fragilizar o seu âmbito de proteção.

Nesse sentido, o valor nominal que se consubstancia em contraprestação do servidor pelo exercício de atribuições ordinárias de seu cargo não pode sofrer abalo, ainda que a retribuição pecuniária para tanto se intitule disfarçadamente de gratificações ou adicionais.

Nomenclaturas não têm o condão de alterar a substância dos institutos, ainda mais quando tiverem por móvel o enfraquecimento de direito constitucionalmente reconhecido.

REFERÊNCIAS:

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2017



Gabriel Pedroza Bezerra Ribeiro, o autor

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Pós-graduado em Direito Administrativo pela Uniderp Anhanguera.

Pós-graduando em Direito Processual pela PUC Minas. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Ituporanga/SC. Advogado.

Conforme a NBR 6023:2000 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma: RIBEIRO, Gabriel Pedroza Bezerra. *Da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos: estudo de caso da gratificação de produtividade fiscal dos agentes de fiscalização tributária no Município de Ituporanga/SC* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 set 2019, 04:47. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/53463/da-irredutibilidade-da-remuneracao-dos-servidores-pblicos-estudo-de-caso-da-gratificacao-de-productividade-fiscal-dos-agentes-de-fiscalizacao-tributaria-no-municipio-de-ituporanga-sc>. Acesso em: 20 jun 2023.