

Regimes pecuniários de retribuição e vantagem ao servidor público

Elói Martins Senhoras*

Ariane Raquel Almeida de Souza Cruz*

Os regimes de retribuição pecuniária dos servidores públicos são instrumentos jurídicos pelos quais se estrutura a composição global de proventos na Administração Pública, uma vez que existe uma clara distinção conformação de pagamentos que têm uma origem, tanto, em composições fixas definidas em lei, quanto, em composições variáveis materializadas por determinadas vantagens pecuniárias.

Com base nesta arquitetura jurídica construída pelo Direito Administrativo nacional, o sistema de retribuição pecuniária ao trabalho dos servidores públicos no Brasil tem uma natureza tripartite, conformada pelos regimes de *vencimentos*, *remunerações* e *subsídios*, os quais representam espécies de estipêndio para as diferentes carreiras na Administração Pública direta e indireta.

Embora a Constituição Federal de 1988 defina genericamente diferentes tipos de regimes de retribuição ao trabalho dos servidores públicos, todo o processo de regulamentação tem uma natureza infraconstitucional com repercussão nos estatutos funcionais, o que repercute um sistema salarial sempre composto por uma dimensão fixa e outra variável, embora fragmentado por diferentes categorias de vencimentos, remunerações e subsídios.

Independente da especificidade da categoria de proventos, regulamentada por legislação infraconstitucional, todo o sistema de retribuição pecuniária ao servidor público é formado por uma *composição fixa*, definida em lei, e, por uma *composição variável*, denominada genericamente por *vantagens pecuniárias*, as quais são identificadas por adicionais, gratificações e verbas indenizatórias (DI PIETRO, 2005).

Em um primeiro plano, nos regimes pecuniários de retribuição ao trabalho do servidor público existe uma diferenciação nas categorias de pagamento definida por *vencimentos*, *remunerações*, e, *subsídios*, cuja definição por normativas de ordem constitucional e infraconstitucional acaba por repercutir em um claro processo de hierarquização funcional e salarial na Administração Pública.

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.works.bepress.com/eloi.

* Professora do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-RR). Auxiliar de pesquisa, bacharel em Direito e especialista pós-graduada *lato sensu* em Direito Eleitoral. Endereço para contato: raquelkf@gmail.com.

Quadro 1 - Regimes de retribuição pecuniária aos servidores públicos

<i>Vencimentos</i>	Consistem em uma retribuição pecuniária simples estendida a uma ampla maioria de servidores públicos, cujo valor é definido em lei infraconstitucional, sendo o valor do salário mínimo a menor base de pagamento possível a qualquer servidor, com exceção aos praças, que são prestadores de serviço militar recém incorporados às Forças Armadas, os quais recebem pagamento inferior ao salário mínimo.
<i>Remunerações</i>	Representam um vencimento adicionado a vantagens, trazendo uma dimensão mais abrangente em relação ao regime de vencimentos a fim de retribuir servidores de categorias funcionais, normalmente, de maior qualificação, uma vez que as remunerações se materializam como um vencimento funcional do cargo somado às vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.
<i>Subsídios</i>	Indicam um tipo de regime pecuniário simples que objetiva coibir supersalários acima do teto constitucional, por meio de um vencimento em parcela única retributória e alimentar para determinadas categorias funcionais de servidores públicos com os maiores valores de retribuição de pagamento, razão pela qual existe previsão de verbas indenizatórias, embora haja restrição para acréscimos de qualquer espécie remuneratória, adicional, de abono, gratificação, prêmio ou verba de representação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em MEIRELLES (2014); MELLO (2014).

Enquanto os vencimentos são direcionados à ampla maioria dos servidores públicos, com menores qualificações e retribuições pecuniárias, por sua vez as remunerações são destinadas a cargos funcionais mais qualificados, razão pela qual os salários são maiores *vis-à-vis* aos subsídios que são destinados à elite burocrática da Administração Pública com retribuições próximas ao texto constitucional e que portanto, têm o objetivo de evitar supersalários.

A partir de um estudo comparativo dos regimes de retribuição pecuniária ao servidor público, surge a identificação de que as categorias de vencimento e subsídio trazem uma agenda minimalista na composição dos pagamentos em contraposição à remuneração que traz uma agenda maximalista que incorpora vencimentos mais vantagens pecuniárias permanentes.

Em um segundo plano, tomando como referência a *composição variável* do sistema salarial dos servidores públicos, existem três vantagens pecuniárias pagas ao servidor, sendo, por um lado, as gratificações e adicionais que, eventualmente, podem ser incorporados estruturalmente aos proventos de vencimentos e remunerações quando previsto em lei, e, por outro lado, as indenizações, não incorporadas jamais aos proventos, uma vez que são pagas episodicamente.

As vantagens pecuniárias compõem um *gênero* de acréscimo do provento global do servidor público que é concedido, estruturalmente, a título definitivo, ou, conjunturalmente, a título transitório, com pagamentos episódicos, cujas *espécies* são distintas e com características próprias quanto a finalidade, concessão e efeito pecuniário, sendo identificadas por adicionais (vencimento e

função), gratificações (serviço e pessoais) e indenizações (ajuda de custo, diárias de viagem, e, auxílios de transporte e moradia).

Quadro 2 - Vantagens pecuniárias aos servidores públicos

<i>Adicionais</i>	Representam uma vantagem concedida ao servidor em razão do <i>tempo de exercício (adicionais ex facto temporis)</i> ou da <i>natureza da função</i> , quando remunera o exercício de atividades de maior responsabilidade técnica ou administrativa (<i>adicionais ex facto officii</i>).
<i>Gratificações</i>	São vantagens pecuniárias atribuídas ao servidor público que, tanto, reúne condições especiais previstas em lei (<i>gratificações propter personam</i>), quanto, trabalha em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (<i>gratificações propter laborem</i>).
<i>Indenizações</i>	Representam uma vantagem pecuniária que busca ressarcir um gasto do servidor em serviço fora do município-sede, cujas espécies são: a) ajuda de custo, b) diárias de viagem, c) auxílio de transporte, e, d) auxílio moradia.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em DI PIETRO (2005); MEIRELLES (2014); MELLO (2014).

Em um primeiro plano, as vantagens pecuniárias identificadas como *adicionais* são subdivididas em duas subespécies, os adicionais de vencimento, que levam em consideração do tempo de exercício (*ex facto temporis*), e, os adicionais de função, que tomam como referência o desempenho ou o exercício de atividades de maior responsabilidade técnica ou administrativa (*ex facto officii*).

De um lado, os adicionais por tempo de serviço são compreendidos como uma vantagem de acréscimo pecuniário que se incorpora automaticamente aos proventos globais do servidor público, acompanhando-o na disponibilidade e na aposentadoria, ficando a cargo da Administração Pública concedê-la, modificá-la ou extingui-la, respeitado o direito adquirido, razão pela qual se observa que nem todas as categorias funcionais apresentam este tipo de vantagem.

De outro lado, os adicionais de função surgem como vantagem pecuniária para determinados cargos ou funções que necessitam um regime especial de trabalho, particular dedicação ou especial habilitação funcional quando há efetiva prestação de serviço nas condições estabelecidas pela Administração, não havendo automática incorporação aos proventos do servidor público e sendo indispensável o necessário período legal de carência consumado para que sejam incluídos na aposentadoria (GIBSON, 1996).

Em um segundo plano, as *gratificações* representam uma espécie de vantagem pecuniária ao trabalho de servidor público que tem uma origem derivada, tanto, da natureza do serviço (*propter laborem*), em razão das condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade, quanto, da natureza pessoal (*propter personam*), em função da existência de condições pessoais previstas em lei específica (MEIRELLES, 2014).

Enquanto as gratificações por serviço são caracterizadas como vantagens de ordem pecuniária outorgadas aos servidores que desempenham serviços comuns em condições incomuns ou anormais de segurança, salubridade ou onerosidade, por sua vez, as gratificações pessoais são vantagens pecuniárias concedidas com a finalidade de ajuda aos encargos pessoais, sendo ambas incorporadas aos proventos e previdência apenas quando houver indicação legal.

O que caracteriza o *adicional* e o distingue da *gratificação* é que ele constitui uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho *de funções especiais* que fogem à rotina burocrática, ao passo que a gratificação constitui uma compensação por *serviços comuns* executados em condições anormais para o servidor ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. O adicional relaciona-se com o *tempo* ou com a *função*, enquanto que a gratificação relaciona-se com o *serviço* ou com o *servidor* (GIBSON, 1996: 20).

Em um terceiro plano, as indenizações são vantagens pecuniárias que se materializam por meio dos institutos da ajuda de custo, diárias e os auxílios de transporte e moradia estando presentes no portfólio de recursos destinados a garantir despesas pontuais do servidor público para o exercício de seu *múnus* público e por conseguinte garantir os interesses da Administração Pública (BRASIL, 1990).

A *previsão legal* do uso dos institutos indenizatórios de despesas como diárias, ajuda de custo e auxílios de transporte e moradia a fim de atender aos interesses funcionais da Administração Pública é regulamentada no Brasil pela Lei Federal 8.112/1990, Decreto Federal 4.004/2001 e pela Orientação Normativa Nº 01/2005 (SRH/MPOG).

Dependente de empenho prévio, a concessão do pagamento indenizatório de diárias, ajuda de custo e auxílios de transporte e moradia só pode acontecer para uso corrente, caso haja disponibilidade de recursos orçamentários próprios a cada exercício, sendo vedada a solicitação e pagamento em exercício posterior, além de existir uma prévia qualificação dos servidores que é identificada por três critérios:

- 1) O servidor público efetivo ou em estágio probatório só terá indenização de despesas caso haja uma necessidade conjuntural ou estrutural da Administração Pública, sendo vedado, tanto, o duplo pagamento de indenização, no caso de cônjuge deter a condição de servidor e vier a ter exercício na mesma sede, quanto a concessão ao servidor que se afastar do cargo ou reassumi-lo em virtude de mandato eletivo;
- 2) O servidor ingressante na Administração Pública tem acesso indenizatório de despesas apenas ao recebimento de diárias a fim de atender às necessidades conjunturais do Serviço Público quanto ao

deslocamento, embora, não tenha direito a recebimento de ajuda de custo e auxílios transporte para se instalar na sede de trabalho;

- 3) Em terceiro lugar, quando um cidadão que não seja servidor público, for nomeado para cargo em comissão, fará jus, tanto, a diárias, se houve necessidade conjuntural da Administração Pública para o seu deslocamento, quanto, ajuda de custo e auxílios transporte, se houver a necessidade de mudança de domicílio, diferentemente do caso do servidor recém admitido.

O uso dos diferentes instrumentos de indenização existe a fim de garantir o pagamento de despesas do servidor público para o exercício de seu *múnus* público, uma vez que existem por trás dele necessidades conjunturais, de natureza episódica, e estruturais, de natureza permanente, as quais refletem os interesses secundários da Administração Pública direta e indireta.

Por um lado, atendendo a uma *necessidade conjuntural* da Administração Pública, a utilização de diárias é prevista pelo *caráter temporário* do deslocamento do servidor público, quando for necessária a sua apresentação física a título de trabalho ou representação da Administração Pública em localidade distinta da sede laboral.

A diária é uma espécie de indenização que prevê pagamento de despesas extraordinárias de servidor público com pousada, alimentação e locomoção urbana em localidade distinta da sede de trabalho regular, podendo ser utilizada, inclusive, em situações de processo administrativo disciplinar, com regramento específico para viagens nacionais e internacionais, bem como para o tempo de estada fora da sede (PEREIRA, 2011).

Por outro lado, atendendo a uma *necessidade estrutural* da Administração Pública a aplicação dos auxílios de moradia, ajuda de custo, transporte humano e transporte de mobiliário e bagagem acontece quando houver um *caráter permanente* na mudança do domicílio do servidor mandado para trabalharem nova sede.

Em primeiro lugar, a *ajuda de custo* é identificada como um meio pecuniário de indenização que visa compensar despesas de viagem, mudança de domicílio e instalação do servidor público em nova sede em caráter permanente conforme interesses da Administração Pública, vedado o duplo pagamento no caso do cônjuge que detenha também a condição de servidor, vier a ter exercício na mesma sede.

Em segundo lugar, os auxílios de transporte são qualificados pelas modalidades, tanto, de *transporte humano*, quanto, de *transporte de mobiliário e bagagem*, tendo previsão de uso pelo servidor e seus dependentes, quando há interesse da Administração Pública na mudança para nova sede.

Em terceiro lugar, o auxílio moradia trata-se de uma indenização excepcional que tem como requisitos de concessão a expressa previsão legal na Lei 8.112/1990 que se restringe ao grupo de

Direção e Assessoramento Superiores (DAS), níveis 4 e seguintes, cargos de natureza especial e de Ministro de Estado, tendo o servidor público ou comissionado se mudado do local de residência para ocupar estes cargos em comissão ou função de confiança (RIBEIRO FILHO, 2013).

Com base nestas discussões conclui-se que o pagamento de verbas desmembradas que caracterizou a formação histórica da Administração Pública deixou de ser uma regra e tornou-se uma exceção desde a Constituição Federal de 1988 e o surgimento de alguns dispositivos infraconstitucionais, embora persistam graves problemas que tornam impossível a equiparação e a isonomia no complexo sistema de proventos devido aos jogos político e orçamentário nas distintas categorias funcionais.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 21/08/2014.

BRASIL. *Decreto nº 4.004, de 8 de novembro de 2001*. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 21/08/2014.

BRASIL. *Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 21/08/2014.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

GIBSON, M. I. M. "Das vantagens pecuniárias: gratificações". *Revista do TCE-PE*, vol. 7, n. 7, 1996.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Orientação Normativa nº 01, de 29 de abril de 2005*. Brasília: Planalto, 2005. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 21/08/2014.

PEREIRA, F. J. A. “Questões controvertidas sobre as diárias previstas na Lei nº 8.112/1990”. *Revista Âmbito Jurídico*, XIV, n. 92, setembro, 2011. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em 22/08/2014.

RIBEIRO FILHO, G. L. “Concessão de auxílio moradia no serviço público federal: paradigma e critérios para apuração de equivalências”. *Revista Âmbito Jurídico*, XVI, n. 115, agosto, 2013. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em 22/08/2014.

