

Impossibilidade de pagamento de 14º salário



EMENTA: CONSULTA — PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL — AGENTES PÚBLICOS — 14º SALÁRIO — SISTEMA REMUNERATÓRIO — CONTRAPRESTAÇÃO MENSAL — INCOMPATIBILIDADE — PAGAMENTO INDEVIDO — SUPRESSÃO — I. REGIME DE REMUNERAÇÃO — ADEQUAÇÃO DO NOMEN IURIS — OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO — II. REGIME DE SUBSÍDIO — PARCELA ÚNICA — INCOMPATIBILIDADE

1. É defeso o pagamento de verba denominada 14º salário a qualquer agente público, pois é incompatível com o sistema remuneratório brasileiro, que adota como padrão a contraprestação mensal pelo serviço prestado.
2. É imprópria, em qualquer caso, a utilização da nomenclatura “14º salário”, devendo o pagamento de verba assim denominada e autorizada por lei adequar-se ao modelo remuneratório e aos limites constitucionais, vedada a previsão em regime de subsídio.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo chefe do Poder Legislativo do Município de Barão de Cocais, Vereador Reginaldo Terezinha dos Santos, por meio da qual indaga se, havendo previsão legal e respeitado o limite constitucional de gastos com pessoal, é devido o pagamento de benefício denominado “14º salário” aos servidores do Poder Legislativo Municipal.

Questiona, ainda, se a câmara municipal pode suprimir o referido benefício dos servidores, ainda que este esteja sendo pago há quatro exercícios.

Autuada e distribuída à minha relatoria (fls. 2), encaminhei a consulta à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, que emitiu o relatório técnico a fls. 4-8, no qual informa que não foram localizadas deliberações sobre as questões suscitadas, não obstante tenha citado precedentes que apontam a imprescindibilidade de lei de iniciativa do presidente da câmara para qualquer acréscimo remuneratório aos servidores do legislativo municipal, bem como a

regra da impossibilidade de redução dos vencimentos, em obediência ao disposto no art. 7º, VI, da Constituição da República de 1988.

É o relatório.

PRELIMINAR

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o art. 212 do Regimento Interno, conheço da presente consulta.

MÉRITO

O consulente indaga, primeiramente, se é legal o pagamento aos servidores do legislativo municipal de verba denominada “14º salário”, respeitado o limite constitucional de gastos com pessoal e mediante previsão em lei municipal autorizativa.

Para responder a este questionamento é necessário fixar alguns conceitos inerentes às verbas que integram a remuneração, em sentido amplo, dos agentes públicos, ou seja, seu sistema remuneratório.

Com efeito, a primeira espécie que compõe esse sistema é a **remuneração básica**, que se consubstancia nas subespécies subsídio, vencimento ou salário.

Malgrado o dissenso doutrinário quanto à nomenclatura e à própria natureza jurídica das verbas que remuneram ou indenizam os agentes públicos, há certa concordância quanto aos respectivos conceitos dessas subespécies.

Destaca-se o conceito de subsídio dado por Celso Antônio Bandeira de Mello¹, *verbis*:

Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie.

Com relação aos conceitos de vencimento e salário, José dos Santos Carvalho Filho², tomando por base o estatuto dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, disserta:

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei n. 8.112/90). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.

[...]

No caso de servidor trabalhista, sua remuneração básica é o salário, pago pelo empregador como contraprestação do serviço, como define o art. 457 da CLT, embora por vezes seja

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 268.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 673.

adotada erroneamente denominação diversa. Como Estado e servidor celebram contrato de trabalho, de caráter oneroso e sinalagmático, a prestação do serviço pelo servidor empregado e a sua retribuição pelo salário figuram como elementos essenciais do negócio.

Registro que essas três subespécies remuneratórias têm em comum o pagamento feito periodicamente em função de um trabalho permanente, sendo que, historicamente, tem-se adotado a periodicidade mensal, a qual se encontra, inclusive, subentendida no art. 37, XI, da Constituição da República, *litteris*:

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 agentes 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, [...]

Pois bem, além da remuneração básica, já citada, temos outra espécie remuneratória denominada pelo rótulo *vantagens pecuniárias*.

A esse respeito, vale transcrever a lição de Hely Lopes Meirelles:³

Vantagens pecuniárias são acréscimos ao vencimento do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*) ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações (gratificações de serviço e gratificações pessoais). Todas elas são espécies do gênero retribuição pecuniária, mas se apresentam com características próprias e efeitos peculiares em relação ao beneficiário e à administração, constituindo os “demais componentes do sistema remuneratório” referidos pelo art. 39, §1º, da CR. Somadas ao vencimento (padrão do cargo), resultam nos vencimentos, modalidade de remuneração. (grifo nosso)

Contudo, no meu entender, outras verbas distintas dos adicionais e gratificações são pagas a título de vantagens pecuniárias, tais como os abonos, prêmios e verbas de representação, tudo a depender do estatuto funcional a que está submetido o agente público.

A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ entende serem quatro as espécies de vantagens pecuniárias, a saber:

De acordo com a sistematização da Lei 8.112 (art. 49), existem três espécies de vantagens pecuniárias (indenizações, gratificações e adicionais), mas em verdade, são de quatro ordens, pois ainda há outras catalogadas como “benefícios” da seguridade social.

Embora respeitemos o entendimento do Professor Celso Antônio, optamos por classificar as indenizações (verbas indenizatórias) e os benefícios da seguridade social em categorias distintas

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 449.

⁴ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 309.

das vantagens pecuniárias, justamente por não refletirem efetivamente um acréscimo econômico ao patrimônio de quem os recebe.

Não obstante discordarmos, em parte, da taxonomia utilizada pelo renomado autor quanto às vantagens pecuniárias, comungamos do seu entendimento quanto à finalidade da **verba de natureza indenizatória**, qual seja, “ressarcir despesas a que o servidor seja obrigado em razão do serviço, compreendendo (1) ajudas de custo [...]; (2) diárias [...]; (3) transporte [...]; e (4) auxílio-moradia [...]”.

Já os **benefícios** da seguridade social objetivam assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Fixados esses conceitos, percebe-se que a rubrica “14º salário”, no âmbito da administração pública, vem sendo utilizada inadvertidamente para se referir ao pagamento tanto de verbas remuneratórias quanto de verbas indenizatórias.

O mesmo se dá na iniciativa privada, onde há distribuição de lucros e resultados, prêmios por produtividade e abono salarial, dentre outras verbas, todas pagas sob o rótulo “14º salário”.

Tendo por base as referidas considerações, verifica-se que a verba denominada “14º salário” não se ajusta ao conceito de remuneração básica, porquanto não se trata de subsídio, vencimento ou salário, os quais consubstanciam o núcleo remuneratório que, como visto, é pago em periodicidade mensal e, conseqüentemente, limitado a 12 parcelas anuais.

Não se ajustando ao conceito de remuneração básica, é inevitável a conclusão acerca da impropriedade da expressão “14º salário”, haja vista que, independentemente de sua natureza jurídica, sua interpretação literal, ou seja, o emprego da nomenclatura salário, remete a uma 14ª remuneração básica mensal, em absoluta falta de sintonia com nossa realidade histórico-cultural, porquanto é impossível o pagamento, por unidade de tempo, de um 14º salário, uma vez que o calendário gregoriano possui apenas 12 meses.

A única ressalva a esta conclusão encontra-se na expressão 13º salário — vantagem pecuniária também conhecida por gratificação natalina —, que não obstante tenha natureza jurídica de gratificação, conforme precedente do STF (AgRg no RE n. 385.884/SE, DJ de 26/10/2004), por questões históricas teve o seu *nomen iuris* incorporado ao texto constitucional como salário, figurando, hoje, dentre os direitos sociais constantes do art. 7º da Constituição.

Nesse contexto, à exceção do 13º salário, não se deve admitir o pagamento de nenhuma outra verba remuneratória (remuneração básica acrescida ou não de vantagens pecuniárias), indenização ou benefício sob o título de 14º, 15º, 16º salário e assim por diante.

Não obstante a clareza desse raciocínio, vale repetir que vários órgãos e entidades públicas vêm pagando, inadvertidamente, as mais diversas espécies de estipêndio aos seus membros e servidores sob o rótulo “14º salário”.

No caso de verbas remuneratórias, tal prática, além da aludida impropriedade do *nomen iuris*, pode dissimular a composição da efetiva remuneração mensal, que, em termos reais, pode projetar-se

para além do teto remuneratório mensal, em contrariedade aos limites estabelecidos na Constituição (art. 37, XI).

Assim, se por remota hipótese entendêssemos possível o recebimento desta verba, seu pagamento anual, por exemplo, dependeria da aferição da compatibilidade da remuneração mensal real com o limite constitucional ao qual está submetido todo agente público.

Essa aferição se daria mediante o acréscimo de 1/12 da verba paga sob a rubrica “14º salário” ao valor de sua remuneração mensal (salário ou vencimento + vantagens pecuniárias), de modo que o resultado dessa operação é o que seria confrontado com o teto remuneratório.

Nessas circunstâncias, respondo à primeira indagação do consulente, asseverando que não é devido qualquer pagamento sob o rótulo de “14º salário” a agente público, porquanto o ordenamento jurídico-positivo adotou como padrão o sistema remuneratório por unidade de tempo, em que a remuneração devida é aferida como contraprestação mensal pelo serviço prestado ou colocado à disposição do Estado.

Passo, assim, à análise do segundo questionamento do consulente, qual seja, se seria possível suprimir eventual pagamento de “14º salário” que estivesse sendo feito mediante lei autorizadora.

A existência de lei autorizando o pagamento desta verba não é suficiente, por si só, para legitimá-la; primeiro pela imprescindibilidade de sua compatibilização com o modelo remuneratório (regime de subsídio ou regime de remuneração), especialmente quanto à sua adequação aos limites constitucionais e, segundo, pela impropriedade da nomenclatura.

Para que a lei legitime o pagamento de uma determinada verba de natureza remuneratória, primeiro deve-se analisar se estamos diante de agente público sujeito ao regime de subsídio ou de remuneração.

No âmbito do regime de remuneração, composta pelo salário ou vencimento acrescido ou não de vantagens pecuniárias, além da expressa menção do que está sendo remunerado (adequação do *nomen iuris*), o pagamento da verba dependerá da observância do teto constitucional mediante a análise do reflexo causado pelo acréscimo de 1/12 do seu valor na remuneração mensal real do servidor, de tal forma que, ultrapassado o limite, a administração não só poderá como deverá promover as necessárias adequações, limitando o montante obtido ao teto remuneratório constitucional.

Sendo o regime de subsídio, não há sequer a necessidade de se fazer esta análise, devido à incompatibilidade do próprio modelo constitucional que veda o acréscimo de qualquer verba remuneratória à parcela única (subsídio).

Por outro lado, para que a lei legitime a verba de caráter indenizatório, a única exigência, além da adequação do *nomen iuris*, é a de que seu pagamento esteja vinculado à comprovação de gastos realizados pelo servidor, que lhe devem ser ressarcidos, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Consequentemente, se a verba intitulada “14º salário” não se amoldar às hipóteses tratadas, é imperiosa a supressão de seu pagamento. Amoldando-se a elas, o pagamento deve continuar sendo realizado, desde que haja a adequada normatização da matéria, de modo que seja estabelecida a correta natureza jurídica da verba — remuneratória ou indenizatória — eliminando de vez a adoção da nomenclatura “14º salário”.

Conclusão: não é devido o pagamento de verba sob a rubrica “14º salário” a qualquer agente público, porquanto o ordenamento jurídico-positivo adotou como padrão o sistema remuneratório por unidade de tempo em que a remuneração devida é aferida como contraprestação mensal pelo serviço prestado ou colocado à disposição do empregador.

É necessário suprimir eventual pagamento de “14º salário” se as causas que o acobertam não se amoldarem às hipóteses tratadas na fundamentação deste voto.

Contudo, se a impropriedade for apenas vocabular, ou seja, se, não obstante a indevida utilização do rótulo “14º salário”, as causas que o acobertam amoldarem-se às hipóteses retromencionadas, bastará expurgar da legislação de regência o mencionado rótulo, estabelecendo, com precisão, se a natureza jurídica da verba paga é remuneratória ou indenizatória.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 11/04/2012, presidida pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada; presentes o Conselheiro Eduardo Carone Costa, Conselheiro Wanderley Ávila, Conselheira Adriene Andrade, Conselheiro substituto Gilberto Diniz, Conselheiro Cláudio Terrão e Conselheiro Mauri Torres. Foi aprovado, por unanimidade, o parecer exarado pelo relator, Conselheiro Cláudio Terrão.
