



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientação e Informações Técnicas

L548281/2025 - Unaí/MG

EMENTA:

SERVIDOR PÚBLICO REMUNERADO POR SUBSÍDIO. INCORPORAÇÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA DECORRENTE DO EXERCÍCIO PRETÉRITO DE CARGO EM COMISSÃO. INCOMPATIBILIDADE COM O REGIME DE SUBSÍDIO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICADA (VPNI). CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO DOS PROVENTOS. POSSIBILIDADE.

É vedada, nos termos do art. 39, § 4º da Constituição Federal, a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de cargos em comissão à remuneração de servidor efetivo submetido ao regime de subsídio, conforme interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 3834/DF.

A garantia de irredutibilidade de vencimentos prevista no art. 37, XV, CF assegura, contudo, que eventual diferença remuneratória decorrente de incorporação anteriormente realizada seja mantida como vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI), sujeita a absorção por reajustes futuros.

Constatada a incidência de contribuição previdenciária sobre a VPNI, admite-se sua inclusão na base de cálculo dos proventos de aposentadoria pela média, nos termos da repercussão geral fixada no RE 593.068.

A definição do valor dos proventos deve observar o regime aplicável, a legislação local e o histórico contributivo do servidor, competindo ao ente federativo proceder à análise do caso concreto, conforme as diretrizes gerais estabelecidas.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L548281/2025. Data: 10/3/2025).

INTEIRO TEOR:

I - RELATÓRIO

1. O Município de Unaí/MG encaminhou a este Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), por meio do Sistema de Gestão de Consultas e Normas (Gescon-

RPPS), questionamento sobre valor de aposentadoria voluntária devida a servidor amparado no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) municipal.

2. Prestou algumas informações que estão dispostas a seguir em ordem cronológica e serão utilizadas como exemplo para análise, visto que não compete a este Departamento realizar análise de caso concreto:

- a) Novembro de 1991: posse no cargo efetivo atual pelo servidor que conta com 10 ou mais anos de serviço público, e 05 ou mais anos de serviço no cargo efetivo. (38 anos, 08 meses e 20 dias de exercício);
- b) Julho de 2001: edição do Decreto Municipal nº 2.332, de 2001, que concedeu o benefício de estabilidade financeira ao servidor, que passou, desde então, a receber vantagem pecuniária permanente, acrescida em sua remuneração. Houve a contribuição ao RPPS com a incidência desse acréscimo em seus vencimentos.
- c) Abril de 2003: publicação do Decreto Municipal nº 2.838, de 2003 de enquadramento dos servidores públicos, na qual o servidor do presente caso foi enquadrado.

3. O município entende que, em razão da Lei Municipal nº 2.297, de 2005, art. 55, § 9º, e considerando os decretos que legalmente concederam o direito, o servidor faz jus à sua aposentadoria de acordo com o montante de seus vencimentos acrescidos das vantagens permanentes que o enquadramento de seu cargo lhe concedeu à época.

4. O questionamento é se, diante da EC 103, de 2019, que incluiu o art. 39, § 9º na Constituição Federal (CF) de 1988, e DIANTE DO REGIME CONSTITUCIONAL DE SUBSÍDIO, o servidor teria a sua aposentadoria voluntária calculada sob o valor de sua remuneração ou sob o valor da remuneração acrescida da vantagem pecuniária adquirida em 2001.

II - ANÁLISE

5. Este Departamento exerce as competências de orientar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), com o objetivo de esclarecer o entendimento deste Ministério da Previdência Social quanto às normas aplicáveis a esses regimes com fundamento atribuídas à União pelo art. 9º, I e II da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (recepção como lei complementar pelo art. 9º da EC nº 103, de 2019), e considerando o disposto na Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022. Os esclarecimentos terão caráter geral, cabendo ao ente a análise do caso concreto.

6. A consulta não foi clara, porque utiliza termos que não são usuais, dificultando a interpretação da questão. Somente foi juntado à consulta o Decreto Municipal nº 2.332, de 2001. Nenhum dos outros normativos citados foi anexado. Para possibilitar a emissão de manifestação, a legislação municipal mencionada, não constante do Gescon-RPPS mas fundamental para a análise, foi buscada em pesquisa à página eletrônica <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/1920/leis-de-unai/>.

7. Verificou-se que o Decreto Municipal nº 2.332, de 2001, foi editado com o objetivo de conceder ao servidor o benefício da estabilidade financeira, nos termos do art. 22 da Lei

Municipal 1.307, de 02 de janeiro de 1991, c/c o disposto no Decreto nº 2.302, de 31 de maio de 2001, assegurando-lhe a percepção dos vencimentos do cargo em comissão do qual foi exonerado em 31 de dezembro de 2000. Consultando a lei municipal mencionada (nº 1.307, de 1991) verifica-se que a denominada “estabilidade financeira” corresponde à incorporação à remuneração do cargo efetivo, de valor correspondente ao cargo em comissão, devida aos servidores ocuparam por mais de 08 (oito) anos consecutivos ou 10 (dez) anos intercalados. Confira-se:

Art. 22. O servidor efetivo que exercer cargo de provimento em comissão e dele for exonerado por iniciativa da Administração, não motivada por penalidade ou a pedido escrito do interessado, após contar com mais de 08 (oito) anos consecutivos ou 10 (dez) anos intercalados de exercício em cargos comissionados continuará, ao reassumir o cargo efetivo de que foi titular, a receber o vencimento correspondente ao cargo exercido. (Regulamentado pelo Decreto nº 2302, de 2001)

8. Por sua vez, o Decreto Municipal nº 2.838, de 2003, posterior portanto ao decreto de incorporação, aprovou, na forma de listas nominais, o ato coletivo de enquadramento dos servidores públicos à nova situação funcional prevista na Lei nº 2.080, de 3 de janeiro de 2003, com os elementos descritos no anexo único. Essa lei, que já foi revogada pela Lei nº 3.159, de 18 de junho de 2018, promoveu a restruturação do Plano de Cargos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Unaí (MG), estabeleceu normas gerais de enquadramento e instituiu nova tabela de vencimentos.

9. Do exame dessas normas não foi possível concluir sobre a mudança ocorrida que gerou a dúvida. Por isso, será considerada a informação do Município que O SERVIDOR OBJETO DA DÚVIDA PASSOU, DESDE 2003, A SER REMUNERADO POR SUBSÍDIO, QUANDO JÁ RECEBIA A PARCELA DECORRENTE DA INCORPORAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO CONFORME DECRETOS MUNICIPAIS MENCIONADOS

10. O Município mencionou, em seu questionamento sobre o cálculo dos proventos, a previsão do art. 39, § 9º da Constituição Federal, inserido pela EC nº 103, de 2019, que veda a incorporação de vantagens decorrentes de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. Essa é a redação:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

§ 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

11. Ocorre que, por si só, esse dispositivo não impede o pagamento de parcelas, visto que o art. 13 da EC nº 103, de 2019, transcrito abaixo, excetuou da vedação a incorporação efetivada até a data de entrada de entrada em vigor da Emenda:

Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou

vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

12. O aspecto que deve ser analisado, no caso de remuneração de servidores por subsídio é a vedação de recebimento de parcelas adicionais. A remuneração do servidor por meio de subsídio, em lugar dos vencimentos do cargo, está prevista no art. 39, § 4º da Constituição Federal, sendo de aplicação obrigatória a membro de Poder, detentor de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) admite que a legislação dos entes federativos estabeleça que outros grupos de servidores sejam remunerados por meio de subsídio. No entanto, deve ser obedecido o que dispõe o art. 30, § 4º, ou seja, **O SUBSÍDIO DEVE SER FIXADO EM PARCELA ÚNICA, SENDO VEDADO O ACRÉSCIMO DE QUALQUER GRATIFICAÇÃO, ADICIONAL, ABONO, PRÊMIO, VERBA DE REPRESENTAÇÃO OU OUTRA ESPÉCIE REMUNERATÓRIA**. Confira-se a previsão:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

13. No julgamento da ADI 3834, o Plenário do STF avaliou situação similar à da consulta e concluiu que **A INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS PESSOAIS DECORRENTES DO EXERCÍCIO PRETÉRITO DE FUNÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO, AFRONTAM O REGIME CONSTITUCIONAL DE SUBSÍDIO**. Portanto, o entendimento do ente mencionado na consulta está em sentido oposto ao que decidiu o STF. Essa é a Ementa do acórdão:

21/11/2023 PLENÁRIO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.834/DF

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VANTAGENS REMUNERATÓRIAS CRIADAS POR RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. REGIME DE SUBSÍDIO.

1. Ação direta contra o art. 4º, V, da Resolução nº 09/2006, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que permite (i) a incorporação ao subsídio de vantagens pessoais decorrentes de exercício pretérito de função de direção, chefia ou assessoramento e, (ii) nos casos em que os membros se aposentam no último nível da carreira, autoriza o acréscimo de vinte por cento do vencimento ao cálculo dos proventos da aposentadoria.

2. Violação do art. 39, § 4º, da Constituição Federal. O regime remuneratório de subsídio, caracterizado pela unicidade da remuneração, veda a instituição de vantagens pecuniárias pessoais de natureza remuneratória. Sob fundamentos de moralidade e publicidade, bem como de economicidade, isonomia e legalidade, fixou-se um parâmetro com o legítimo propósito de repelir acréscimos de abonos, prêmios, verbas de representação, ou outras gratificações e espécies remuneratórias. Precedentes.

[...]

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e pedido julgado procedente, com a fixação da seguinte tese de julgamento: **A INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS PESSOAIS DECORRENTES DO EXERCÍCIO PRETÉRITO DE FUNÇÃO DE DIREÇÃO, CHEFIA OU**

ASSESSORAMENTO, BEM COMO O ACRÉSCIMO DE 20% AO CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTARIA PARA AQUELES QUE SE APOSENTAM NO ÚLTIMO NÍVEL DA CARREIRA, AFRONTAM O REGIME CONSTITUCIONAL DE SUBSÍDIO.

14. Na Ementa, pode-se ver que a Corte declarou a constitucionalidade do inciso V do art. 4º da Resolução nº 9 do CNMP, por afronta o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre o regime de subsídio. Nessa ADI 3834, o STF entendeu regular apenas a manutenção dos valores em si das vantagens decorrentes da incorporação do cargo em comissão, se o pagamento do subsídio resultasse em redução da remuneração. A redução nominal da remuneração não é admitida pelo inciso XV do art. 37 da CF, a seguir:

Constituição Federal

Art. 37. (*omissis*)

[...]

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

15. No entanto, a parcela que superar o valor do subsídio, quando da criação desse regime de remuneração, perde sua característica original, passando a constituir vantagem pessoal nominalmente identificada (VPNI) que devem, limitadas ao teto constitucional, congeladas e absorvidas por futuros reajuste do subsídio. Transcreve-se o trecho do acórdão a respeito:

TRECHO DO ACÓRDÃO DA ADI 3834/DF

[...]

Ainda sobre o primeiro ponto, consta dos autos a informação de que tais verbas passaram a ser pagas como vantagens pessoais nominalmente identificadas (VPNI) quando da criação do regime de subsídio. Dessa forma, não houve qualquer violação da irredutibilidade de vencimentos, já que “os valores foram congelados, limitados ao teto constitucional” (doc. 26). Além disso, caso venha incidindo contribuição previdenciária sobre os valores nominalmente identificados, a VPNI será considerada como base de cálculo dos proventos de aposentadoria, tal como decidido por esta Corte ao apreciar o RE 593.068, de minha relatoria, sob o regime de repercussão geral:

Ementa: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SOBRE PARCELAS NÃO INCORPORÁVEIS À APOSENTADORIA.

1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade.

2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”. Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.

3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.

4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.

5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: “Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de

aposentadoria do servidor público, tais como ‘terço de férias’, ‘serviços extraordinários’, ‘adicional noturno’ e ‘adicional de insalubridade.’

6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

16. Abaixo, são mencionadas outras decisões do STF no sentido de que a vantagem pessoal correspondente ao valor excedente deverá ser devidamente identificada e seu montante paulatinamente absorvido por majorações na remuneração até a extinção, conforme as seguintes decisões:

AI 318.209 AgR-ED-ED, rel. min. Cesar Peluso, j. 7-8-2007, 1^a T, DJ de 24-8-2007

[...]

A absorção de vantagem pecuniária por reajustes sucessivos não viola o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

[...]

RE 212.131, REL. MIN. ILMAR GALVÃO, J. 3-8-1999, 1^a T, DJ DE 29-10-1999

Funcionário público. Conversão compulsória do regime contratual em estatutário. Redução verificada na remuneração. Art. 7º, VI, c/c art. 39, § 2º, da Constituição. Situação incompatível com o princípio da irredutibilidade que protegia os salários e protege os vencimentos do servidor, exsurgindo, como solução razoável para o impasse, o enquadramento do servidor do nível mais alto da categoria funcional que veio a integrar, convertido, ainda, EVENTUAL EXCESSO REMUNERATÓRIO VERIFICADO EM VANTAGEM PESSOAL A SER ABSORVIDA EM FUTURAS CONCESSÕES DE AUMENTO REAL OU ESPECÍFICO. (grifamos)

= AI 794.665 AgR, rel. min. Cármel Lúcia, j. 9-11-2010, 1^a T, DJE de 30-11-2010

Vide RE 599.618 ED, rel. min. Cármel Lúcia, j. 1º-2-2011, 1^a T, DJE de 14-3-2011

17. Outro precedente a respeito do regime de subsídio merece ser citado:

ADI-MC 5.781, REL. MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO, DECISÃO MONOCRÁTICA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 119, XVIII E XX, DA LEI COMPLEMENTAR 34/1994, ACRESCENTADOS PELO ART. 14 DA LEI COMPLEMENTAR 136/2014, DE MINAS GERAIS. PAGAMENTO DE “AUXÍLIO AO APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL” E “AUXÍLIO-SAÚDE” A MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. O art. 39, § 4º, da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, estabelece o regime remuneratório de subsídio, caracterizado pela unicidade da remuneração enquanto regra constitucional, com explícita vedação aos acréscimos de vantagens pecuniárias de natureza remuneratória. Excetuam-se, todavia, as verbas indenizatórias, consoante o disposto no art. 37, § 11, também da Constituição, que determina que verbas desta índole não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios estabelecidos pelo constituinte.

2. Os auxílios impugnados na presente ação não constituem, todavia, exceções legítimas à regra do subsídio. [...] Sob fundamentos de moralidade e publicidade, bem como de economicidade, isonomia e legalidade, fixou-se um parâmetro com o legítimo propósito de repelir acréscimos de abonos, prêmios, verbas de representação, enfim, quaisquer gratificações ou outras espécies remuneratórias. (grifamos).

18. Na consulta, foi ainda mencionado o art. 55, § 9º da Lei Municipal nº 2.297, de 2005, a seguir transcreto, que conceitua a remuneração do servidor no cargo efetivo para efeito do cálculo dos benefícios:

Lei Municipal nº 2.297, de 2005:

Art. 55. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos arts. 28, 29, 30, 31 e 50 desta Lei será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta pontos percentuais) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 9º Considera-se remuneração do cargo efetivo o valor constituído pelos vencimentos e vantagens pecuniárias permanentes desse cargo, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes.

19. Ocorre que esse parágrafo não é útil para o deslinde da questão, visto que o regime do subsídio é matéria constitucional e a previsão correspondente foi interpretada pelo STF de forma diversa do que entendeu o Município. É possível que os vencimentos do servidor em geral sejam acrescidos de outras vantagens, mas não o subsídio. Desde a instituição dessa forma de pagamento, as vantagens pessoais deixam de ser devidas pelas suas características próprias, assegurada apenas a irredutibilidade da remuneração total.

III - CONCLUSÃO

20. O questionamento é sobre o valor do cálculo da aposentadoria do servidor, se levará em conta o valor de sua remuneração (no caso, o subsídio do cargo), ou o valor da remuneração acrescida da vantagem pecuniária adquirida antes da mudança para o sistema do subsídio.

21. Conforme demonstrado, a jurisprudência do STF foi proferida no sentido de que a incorporação de vantagens pessoais decorrentes do exercício de função de confiança afronta a Constituição, ainda que obtida anteriormente à remuneração por subsídio. Se o servidor é remunerado por subsídio, conforme art. 39, § 4º da CF, essa deve ser a única parcela a ser recebida. Na concessão do benefício, a unidade gestora do regime deve verificar se houve cumprimento desse preceito, visto que eventual pagamento de parcelas indevidas de remuneração durante a atividade não autoriza sua inclusão nos proventos.

22. No entanto, foi validado, pelo STF, o recebimento, do valor das parcelas incorporadas que superarem o valor inicial do subsídio, que, no entanto, perdem sua característica original, passando a constituir vantagens pessoais nominalmente identificadas (VPNI) desde a criação do regime de subsídio. As vantagens, que devem ser limitadas ao teto constitucional e congeladas, devem ser absorvidas por futuros reajuste da remuneração.

23. Então, para a correta definição do valor dos proventos, o ente deve examinar em que situação se enquadra cada servidor, considerando também a regra de aposentadoria que será aplicada. Observe-se que, no trecho do acórdão da ADI 3834/DF, transcreto acima, o STF admite que a VPNI seja considerada na base de cálculo dos proventos de aposentadoria pela média, desde que tenha havido contribuição sobre ela, conforme decisão no RE 593068.

24. É o que se tem a manifestar, em termos gerais sobre a matéria, nos limites das competências deste Ministério, conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998. É atribuição do agente público do ente federativo efetuar a análise e o enquadramento de cada hipótese concreta às normas e orientações fornecidas.

25. Por fim, recomenda-se o acompanhamento das consultas destaque do Gescon/RPPS no Informativo Mensal, disponibilizado mensalmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/gescon/informativo-mensal-consultas-destaque-gescon>. Esse informativo divulga as respostas às consultas mais relevantes e de interesse comum aos RPPS, elaboradas por este DRPPS, contendo a ementa e a inteiro teor da resposta à consulta selecionada.

Brasília-DF, 10 de março de 2025.

Divisão de Informação e Orientações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social