

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IV

Retoma-se a análise do art. 37, inciso XIII, da Constituição Federal, que proíbe a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal no serviço público. Essa vedação decorre do princípio da legalidade administrativa, segundo o qual a Administração Pública somente pode agir conforme previsão legal. Assim, se a lei concede aumento remuneratório a determinada carreira, não é possível estender esse aumento a outra carreira que não

Da mesma forma, o Poder Judiciário também não pode determinar tal extensão, ainda que provocado, uma vez que há vedação constitucional expressa e, além disso, existe súmula vinculante que impede essa atuação judicial. Trata-se da Súmula Vinculante n. 37, segundo a qual não cabe ao Poder Judiciário, que não possui função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

Súmula Vinculante 37: não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

O inciso XIII do artigo 37 estabelece, de forma clara, que:

Art. 37, XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Portanto, prevalece o que está previsto em lei. Se a lei concede aumento à carreira A, a carreira B, que não foi contemplada, não pode exigir administrativamente a extensão desse benefício. Eventual pleito deve ocorrer por meio da atuação política, com a proposição e aprovação de projeto de lei no âmbito do Poder Legislativo.

Caso a carreira não contemplada ingresse em juízo pleiteando a extensão do aumento concedido a outra carreira, o pedido deverá ser negado, em respeito ao princípio da legalidade administrativa, previsto no *caput* do art. 37, bem como à vedação expressa do inciso XIII e à Súmula Vinculante n.º 37.

Dessa forma, fica claro que é absolutamente vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal no serviço público.

Como exemplo concreto, pode-se mencionar o subsídio dos membros do Ministério Público. Em determinadas situações, associações de delegados de polícia ingressaram com ações judiciais pleiteando a equiparação do subsídio dos delegados ao dos membros do Ministério Público. Tal pretensão não é admitida. Ainda que haja lei estadual regularmente aprovada estabelecendo essa equiparação, a norma será declarada inconstitucional, pois afronta a vedação constitucional à vinculação ou equiparação remuneratória.



Essa proibição possui três perspectivas principais. Em primeiro lugar, um aumento concedido a determinada carreira não pode ser estendido administrativamente a outra, em respeito ao princípio da legalidade. Em segundo lugar, o Poder Judiciário também não pode determinar essa extensão, em razão da vedação constitucional e da Súmula Vinculante n.º 37. Por fim, mesmo que exista lei promovendo equiparações entre carreiras, tal norma será inconstitucional, pois a Constituição não permite a vinculação ou equiparação de parcelas ou espécies remuneratórias para efeito de pagamento de pessoal no serviço público.

VEDAÇÃO DO EFEITO REPICÃO

Art. 37, XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

Trata-se de uma redação que, à primeira vista, pode causar estranhamento, sendo essa vedação denominada pela doutrina de proibição ou vedação do efeito repicão.

Para a compreensão do dispositivo, considere-se um exemplo hipotético.

EXEMPLO:

- Imagine que o servidor público X receba R\$ 5.000,00 de vencimento básico e que faça jus a 20% de adicional de qualificação e 20% de adicional de tempo de serviço.
- Ao incidir 20% do adicional de qualificação, ele passa a receber R\$ 6.000,00.
- Agora vem a questão: os 20% de adicional de tempo de serviço incidirá sobre os R\$ 6.000,00?
- Não, de acordo com a vedação do “efeito repicão”. O adicional de tempo de serviço incidirá sobre o vencimento básico de R\$ 5.000,00, aumentando mais R\$ 1.000,00 na remuneração do servidor X, que receberá, no caso, R\$ 7.000,00.

No exemplo apresentado, considera-se que o servidor público perceba vencimento básico no valor de R\$ 5.000,00. Sobre esse valor, incide adicional de qualificação correspondente a 20%, resultando em acréscimo de R\$ 1.000,00 e elevação da remuneração para R\$ 6.000,00. Além disso, o servidor faz jus a adicional por tempo de serviço, também no percentual de 20%. Surge, então, a dúvida quanto à base de cálculo desse adicional: se deve incidir sobre os R\$ 6.000,00 ou sobre o vencimento básico de R\$ 5.000,00.

Nos termos da vedação ao efeito repicão, os acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor público não podem ser computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores. Assim, o valor acrescido a título de adicional de qualificação não pode servir de base de cálculo para o adicional por tempo de serviço. O adicional por tempo de



10m

serviço deve incidir exclusivamente sobre o vencimento básico, no valor de R\$ 5.000,00, resultando em novo acréscimo de R\$ 1.000,00.

Dessa forma, a remuneração final do servidor corresponde à soma do vencimento básico de R\$ 5.000,00, do adicional de qualificação de R\$ 1.000,00 e do adicional por tempo de serviço de R\$ 1.000,00, totalizando R\$ 7.000,00. Essa sistemática decorre da proibição do efeito repicão, segundo a qual os acréscimos posteriores sempre incidem sobre a remuneração base, e não sobre valores acrescidos anteriormente.

IRREDUTIBILIDADE DOS SUBSÍDIOS E DOS VENCIMENTOS

Na sequência, o art.37, inciso XV, trata da irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos servidores públicos em geral.

Art. 37, 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;

O ponto central desse inciso é a garantia constitucional da irredutibilidade dos subsídios e vencimentos de todos os ocupantes de cargos públicos e empregos públicos. Assim, a Constituição Federal assegura expressamente a irredutibilidade do subsídio e do vencimento dos servidores públicos e dos empregados públicos.

VEDAÇÃO À ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS E EMPREGOS PÚBLICOS

Art. 37, XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, EXCETO, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro de qualquer natureza; (*Redação dada pela Emenda Constitucional n. 138, de 2025*)



ATENÇÃO

No final do ano de 2025, houve essa Emenda Constitucional n. 138 que alterou a alínea b. Antes da Emenda, dizia-se que era possível acumular um cargo de professor com outro de técnico ou científico, inclusive, com debates acerca do que seria considerado técnico ou científico. Contudo, com essa Emenda, prevê-se a possibilidade de acumulação de professor com qualquer outro cargo.



15m

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

A premissa para a acumulação excepcional de cargos é a possibilidade material de exercício simultâneo, ou seja, a compatibilidade de horários.

Art. 37, XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

ACUMULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES E O TETO CONSTITUCIONAL

Para encerrar a análise desses dois incisos, observa-se o seguinte trecho: “observado em qualquer caso o disposto no inciso XI”. O inciso XI trata do teto constitucional. Com isso, surge a dúvida: se o indivíduo acumula cargo público, emprego público ou função pública, essa observância do teto constitucional se dará pelo somatório das remunerações ou a partir de cada vínculo isoladamente? É esse ponto que será tratado a partir de agora.

Em jurisprudência anterior, atualmente superada, o Supremo Tribunal Federal entendia que o teto constitucional deveria ser aferido a partir da somatória das remunerações percebidas pelo agente público. Nesse entendimento ultrapassado, considerava-se que, caso o agente ocupasse, por exemplo, o cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal e, simultaneamente, exercesse o cargo de professor em universidade federal, o teto remuneratório incidia sobre a soma das remunerações. Assim, a remuneração decorrente do exercício do magistério não produzia efeitos práticos, pois o subsídio percebido como ministro já alcançava o teto constitucional, o que levava, inclusive, à devolução de valores eventualmente recebidos.

Posteriormente, essa jurisprudência foi revista. O entendimento atualmente adotado pelo Supremo Tribunal Federal estabelece que, nos casos em que a própria Constituição Federal autoriza a acumulação de cargos, empregos ou funções, o teto constitucional deve ser considerado de forma individualizada em relação a cada um dos vínculos formalizados. Dessa forma, o agente público pode perceber, em cada vínculo, remuneração respeitado o teto correspondente, que é o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do serviço público federal.

Fixou-se, assim, a seguinte orientação:

REs 612.975 e 602.043, com repercussão geral reconhecida: nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, XI, da Constituição Federal (CF) pressupõe consideração de cada um dos vínculos



20m

formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

Com isso, superou-se o entendimento anterior que exigia a análise conjunta das remunerações, passando-se a compreender que o teto constitucional incide separadamente sobre cada vínculo quando a acumulação é admitida pela Constituição.

PRIORIDADE DA ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Na sequência, os incisos XVIII e XXII do artigo 37 tratam da administração fazendária e estabelecem prioridades para sua atuação. A administração fazendária compreende, entre outros órgãos, a Receita Federal, a Receita Estadual, a Receita Distrital e a Receita Municipal. A Constituição reconhece a essencialidade da atividade arrecadatória para o custeio das políticas públicas e para o funcionamento da máquina administrativa, conferindo, por isso, prioridade a esses órgãos.

O inciso XVIII dispõe que:

Art. 37, XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

Trata-se de uma prioridade funcional atribuída à administração responsável pela gestão dos recursos públicos da respectiva entidade federativa.

O inciso XXII estabelece que:

Art. 37, XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

Essa integração envolve, por exemplo, as administrações tributárias federal, estaduais, distrital e municipais, com o objetivo de fortalecer a arrecadação estatal.

CRIAÇÃO DE ENTIDADES NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

O inciso XIX traz informação relevante sobre a criação de autarquias. A Constituição Federal determina a exigência de lei específica, em observância à reserva legal, para autorizar a criação dessas entidades. No caso das empresas estatais, também se exige lei específica, porém apenas para autorizar a sua criação, sendo a criação propriamente dita realizada por meio de ato normativo infralegal.

Esse entendimento é exemplificado na análise do artigo 5º, ao se tratar da distinção entre reserva legal absoluta e reserva legal relativa.



25m

Art. 37, XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia [e fundação pública de direito público] e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação [pública de direitos privado], cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

O inciso XIX estabelece que somente por lei específica poderá ser criada autarquia. A Constituição Federal não faz menção expressa à fundação pública de direito público. Contudo, no âmbito do Direito Administrativo, reconhece-se que a fundação pública de direito público possui grande semelhança com as autarquias, havendo quase identidade entre essas entidades. Em razão dessa proximidade, a doutrina administrativista denomina essas fundações de fundações autárquicas ou autarquias fundacionais.

Assim, embora a Constituição Federal não trate expressamente da fundação pública de direito público, é possível enquadrá-la na mesma lógica, de modo que somente por lei específica poderão ser criadas tanto as autarquias quanto as fundações públicas de direito público.

A Constituição prossegue estabelecendo que somente por lei específica poderá ser autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação. Nesse ponto, a referência à fundação diz respeito à fundação pública de direito privado, uma vez que a fundação pública de direito público se equipara às autarquias.

Portanto, a criação de autarquia e de fundação pública de direito público exige lei específica que trate diretamente de sua instituição. Já no caso das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações públicas de direito privado, a lei específica tem a função apenas de autorizar a sua criação.

A parte final do inciso XIX determina que cabe à lei complementar, no caso das fundações públicas de direito privado, definir as áreas de sua atuação. Assim, a lei complementar é responsável por estabelecer os campos nos quais essas entidades poderão exercer suas atividades.

Art. 37, XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

Trata-se das empresas estatais, que somente poderão criar subsidiárias ou participar do capital de empresas privadas mediante autorização legislativa específica.

EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO, COMO REGRA

Para concluir o bloco, o inciso XXI dispõe que, como regra, a Administração Pública, ao realizar obras, serviços, compras e alienações, deve submeter essas contratações a processo licitatório. Ressalvam-se, contudo, os casos especificados na legislação própria

de licitações, a qual prevê hipóteses em que a licitação não é exigida, como as situações de dispensa e de inexigibilidade.

Nas hipóteses em que a legislação não afasta a exigência, a licitação pública constitui a regra.

Art. 37, XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

O procedimento licitatório somente poderá exigir qualificações técnicas e econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Essa sistemática tem por finalidade assegurar a impessoalidade, vedando qualquer forma de direcionamento ou favorecimento. Assim, a Administração Pública deve observar a ampla concorrência, respeitando os princípios que regem a licitação, salvo nas hipóteses em que a própria legislação de licitações autoriza a não realização do certame.

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Luciano Dutra.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
