

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO

Moisés Tomás Stefani

APONTAMENTOS SOBRE O TETO CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO DOS  
SERVIDORES PÚBLICOS

Porto Alegre  
2017

Moisés Tomás Stefani

APONTAMENTOS SOBRE O TETO CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO DOS  
SERVIDORES PÚBLICOS

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como pré-requisito para  
obtenção do título de Especialista em  
Direito do Estado da Faculdade de Direito  
da Universidade Federal do Rio Grande do  
Sul.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo da Silva  
Santanna.

Porto Alegre  
2017

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir esta etapa de retomada de estudos, é preciso dirigir alguns agradecimentos a pessoas que foram importantes para que isso ocorresse.

Primeiramente, devo agradecer ao Prof. Gustavo Santanna, pela paciente orientação, desde a definição do tema a ser abordado, até a conclusão do trabalho. Foi fundamental a tranquilidade passada ao início da elaboração do texto, pois encorajou-me a prosseguir na tarefa e, enfim, concluí-la.

Também devo um agradecimento especial ao amigo, colega de trabalho e Coordenador de Matéria Administrativa da Procuradoria Regional Federal da 4ª Região, Dr. Éden H. Garibaldino, pelo decisivo apoio à inscrição no curso.

Pela oportunidade de qualificação, não posso deixar de agradecer à Escola da Advocacia-Geral da União, responsável pela concessão da bolsa de estudos para o curso em conclusão.

Aos estimados colegas de sala de aula, agradeço pela produtiva troca de ideias e impressões, durante o tempo em que convivemos.

Aos meus filhos, Gabriel e Milena, minha gratidão por estarem na minha vida e por terem suportado as dificuldades naturais deste período de estudos.

Por fim, meu agradecimento carinhoso à Oiara, pessoa especial que a vida pôs em meu caminho, pelo amor e companheirismo presentes em nosso convívio, tão importantes, também, para concluir esta empreitada.

## RESUMO

Analisa, à luz do sistema de remuneração dos servidores públicos, a evolução do preceito contido no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, que implantou o teto remuneratório para os agentes públicos, sua abrangência, bem assim as manifestações mais recentes do Supremo Tribunal Federal – STF sobre o tema, especialmente quanto à eficácia imediata da limitação. Aponta a dificuldade inerente à definição das verbas de natureza pessoal ou indenizatórias, para fins de aplicação do patamar máximo dos rendimentos, o que permite compreender a persistência de remunerações mensais bem acima do limite estabelecido na Carta Magna. Analisa, ainda, o teor do Projeto de Lei do Senado de nº 449/2016, em especial dos preceitos que buscam dirimir dúvidas quanto às parcelas que devem ser consideradas ou excluídas do referido limitador constitucional. Refere que persiste o debate do tema, mesmo em sede judicial, com vários recursos extraordinários com repercussão geral já reconhecida pelo STF, ainda pendentes de julgamento, sendo previsível a manutenção do impasse, mesmo diante da eventual publicação da aludida norma.

**Palavras-chave:** Teto remuneratório constitucional. Servidores públicos. Eficácia imediata. Projeto de Lei do Senado nº 449/2016.

## ABSTRACT

In light of the remuneration system of federal civil servants in Brazil, this work analyzes the evolution of the precept of Article 37, XI, of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, which implemented the remuneration ceiling for public agents, as well as its scope and the most recent manifestations of Brazil's Supreme Federal Court on the subject, especially on the immediate effect of such limitation. This text also highlights the difficulty inherent in the definition of the nature (whether personal or indemnitory) of the amounts in order to apply the maximum income level, which allows to understand the persistence of monthly remunerations well above the limit established by the Magna Carta. This work still examines the content of the Senate Bill No. 449/2016, particularly the precepts that aim to dispell doubts on the portions that must be considered in or excluded from the referred constitutional limitation. This paper asserts that the debate on the theme persists, even in court, with many extraordinary appeals (with general repercussion already acknowledged by the Supreme Federal Court) still pending decision, thus anticipating that the impasse will remain, even with the eventual publication of the referred norm.

**Keywords:** Civil servants. Constitutional remuneration ceiling. Immediate effect. Senate Bill No. 449/2016.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
CNJ	Conselho Nacional de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>2 O SISTEMA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....</b>	<b>09</b>
<b>3 A EVOLUÇÃO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUANTO AO TETO REMUNERATÓRIO.....</b>	<b>13</b>
<b>4 A INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. AGENTES ATINGIDOS. O RIGORISMO DA LIMITAÇÃO IMPOSTA. A EXTENSÃO DE SEUS EFEITOS.....</b>	<b>18</b>
<b>5 A ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>23</b>
<b>6 A DIFICULDADE INERENTE À DEFINIÇÃO DAS VANTAGENS PESSOAIS E VERBAS INDENIZATÓRIAS.....</b>	<b>31</b>
<b>7 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 449/16. A TENTATIVA LEGISLATIVA DE DEFINIÇÃO DAS VERBAS EXCLUÍDAS DO TETO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>37</b>
<b>8 CONCLUSÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, promulgada em 05.10.1988, estabeleceu, na redação original do seu art. 37, XI, um teto remuneratório para os servidores públicos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Num cenário de crescentes dificuldades orçamentárias dos entes públicos em geral, bem como à luz dos princípios da legalidade e da moralidade pública, a limitação dos vencimentos e proventos dos servidores públicos ao teto constitucional, com efeitos imediatos, se traduz em matéria de interesse dos gestores públicos, seja para reduzir despesas com pessoal ou, ainda, para adequá-las aos limites legais impositivos em tal seara.

Apesar de prevista, dita regra, desde o texto original da CRFB/88, são frequentes as matérias jornalísticas que tratam da persistência de altos salários no serviço público, malgrado o teto constitucional que deveria servir de limitador.

A título exemplificativo, vide matéria publicada na página virtual do jornal *O Globo*, de 26.10.2016<sup>1</sup>, assinada por Eduardo Bresciani e André de Souza, cujo título e subtítulo foram os seguintes: *Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto – Levantamento do GLOBO analisou as últimas folhas salariais dos 13.790 servidores da Justiça comum.*

Veja-se, também, a reportagem veiculada na revista *Veja*, de circulação nacional, na edição de nº 2509, de 21.12.2016<sup>2</sup>, sob o título "A Farra dos Marajás", assinada por Pieter Zalis, onde são apontadas remunerações acima do teto não só no Poder Judiciário e no Ministério Público, como também no Executivo e no Tribunal de Contas. Ditas remunerações, no mês de setembro/2016, variaram, segundo o levantamento referido, de R\$ 48.275,20 (quarenta e oito mil, duzentos e setenta e cinco reais e vinte centavos), atribuída a um dos Ministros do Tribunal de Contas da União até R\$ 83.064,62 (oitenta e três mil e sessenta e quatro reais e sessenta e dois

---

<sup>1</sup> BRESCIANI, Eduardo; SOUZA, André de. Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto: Levantamento do GLOBO analisou as últimas folhas salariais dos 13.790 servidores da Justiça comum. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out 2016. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033> >, 23.10.2016 4:30/atualizado 23/10/2016 19:24, acesso em 17.11.2016.

<sup>2</sup> ZALIS, Pieter. A Farra dos Marajás: Mais de 5 000 servidoresb federais recebem além do limite legal. A diferença daria para pagar por um mês a 400 000 aposentados que ganham salário mínimo. **Veja**, São Paulo, Editora Abril, edição 2509, ano 49, nº 51, 21.12.2016, págs. 86/89.



centavos), apontada para uma Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal de São Paulo, havendo alusão, ainda, a casos isolados de remunerações próximas ou superiores a R\$ 100.000 (cem mil reais), no Poder Judiciário e no Ministério Público Federal.

Diante de tal cenário, é de se reconhecer que, embora passadas quase três décadas, inclusive com duas alterações na redação original do mencionado preceito constitucional, dita questão permanece em debate, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal – STF, a quem cabe dar a interpretação definitiva dos preceitos da Constituição, sendo pertinente observar, neste sentido, a existência de diversos precedentes, dotados de repercussão geral, já julgados, além de recursos extraordinários, com repercussão geral já reconhecida, que se encontram pendentes de julgamento, envolvendo, nestes casos, a incidência do teto para casos de recebimento de mais de um provento de aposentadoria ou de proventos cumulados com vencimentos, dentre outras situações específicas.

Há, ainda, o Projeto de Lei do Senado de nº 449/2016, recentemente aprovado no Plenário daquela Câmara Alta, que busca definir aspectos ainda tormentosos para a efetiva aplicação do teto constitucional, quais sejam, as parcelas que devem ser consideradas ou excluídas da referida limitação.

Busca-se, no presente trabalho, a partir de uma breve descrição do sistema de remuneração dos servidores públicos, analisar a evolução da redação do preceito instituidor do teto constitucional remuneratório, trazendo a orientação mais recente do excelso STF, em relação ao tema, sobretudo quanto à aplicação imediata e ampla do aludido limitador, enaltecendo, no entanto, a dificuldade inerente ao trato das verbas de natureza pessoal ou individual, como também daquelas de caráter indenizatório, para fins de incidência do teto estabelecido pelo inciso XI do art. 37 da CRFB, o que, aliás, permite compreender alguns dos entraves que ainda impedem a efetiva observância do montante máximo estabelecido pela Carta Magna para os rendimentos dos agentes públicos brasileiros.

Na parte final, consta a abordagem do aludido Projeto de Lei do Senado de nº 449/2016, em especial no que tange à tentativa legislativa de suplantar o debate acerca das verbas que devem ser consideradas ou excluídas do limite de remuneração imposto pela Constituição, bem assim, acerca do tratamento que deve ser dispensado para as hipóteses de recebimento cumulado de vencimentos e proventos de aposentadoria e pensão.

## 2 O SISTEMA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Ao analisar a questão do limite máximo da retribuição pecuniária auferível pelos servidores públicos, é imprescindível distinguir os conceitos inerentes à composição remuneratória respectiva, na medida em que há referências legislativas a *vencimento* (no singular), *vencimentos* (no plural), *remuneração* e, mais recentemente, a *subsídios*, expressões que não podem ser tomadas como sinônimos.

A propósito do sistema remuneratório dos servidores públicos, pertinente a lição de José Afonso da Silva, *in verbis*:

Os termos *vencimento* (no singular), *vencimentos* (no plural) e *remuneração* dos servidores públicos não são sinônimos. *Vencimento*, no singular, é a retribuição devida ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função, correspondente ao símbolo ou ao nível e grau de progressão funcional ou ao padrão, fixado em lei. Nesse sentido, a palavra não é empregada uma só vez na Constituição. *Vencimentos*, no plural, consiste no vencimento (retribuição correspondente ao símbolo ou ao nível ou ao padrão fixado em lei) acrescido das vantagens pecuniárias fixas. Nesse sentido, o termo é empregado em vários dispositivos constitucionais. *Remuneração* sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parte fixa (geralmente no valor de dois terços do padrão do cargo, emprego ou função) e outra variável, em função da produtividade (quotas-partes de multas) ou outra circunstância. É tipo de retribuição aplicada a certos servidores do fisco (ou *fiscais*) que, além de vencimentos (padrão mais adicionais etc.), tinham ou têm também o direito de receber *quotas*-parte de multas por eles aplicadas. Hoje se emprega o termo *remuneração* quando se quer abranger todos os valores, em pecúnia ou não, que o servidor percebe mensalmente em retribuição de seu trabalho. Envolve, portanto, vencimentos, no plural, e mais quotas e outras vantagens variáveis em função da produtividade ou outro critério. Assim, a palavra *remuneração* é empregada em sentido genérico para abranger todo tipo de retribuição do servidor público, com o que também envolve o seu sentido mais específico lembrado acima.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 12ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1996, p. 625-626.

A Emenda Constitucional de nº 19/98 trouxe importante alteração ao sistema remuneratório dos servidores públicos, ao introduzir o subsídio como nova espécie remuneratória, destinada a certos agentes públicos, nos termos do art. 39, §4º da CRFB.

Esta nova espécie remuneratória é assim definida por Gustavo Santanna, *verbis*:

Subsídio é a modalidade de retribuição pecuniária, acrescida à CRFB/88 pela EC 19/98, fixada (e alterada) por lei específica, em parcela única, sendo vedado o acréscimo de qualquer vantagem pecuniária como gratificação, adicional, abono, prêmio, anuênios, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória, salvo algumas permitidas de cunho indenizatórios como diárias, ajudas de custo e algumas gratificações, como a natalina, por exemplo (art. 39, §4º, da CRFB/88). (...)⁴

A remuneração através de subsídios, como dito, atinge, obrigatoriamente, determinados agentes públicos, sendo facultativa para os demais servidores públicos organizados em carreiras, a teor do §8º do art. 39, da CRFB. Acerca dos agentes remunerados, especificamente, por subsídios, de acordo com as previsões constitucionais, vide a relação descrita por Celso Antonio Bandeira de Mello, *verbis*:

Remunerar-se-ão por subsídio (1) o Presidente, o Vice-Presidente da República e (2) os Ministros de Estado (art. 49, VIII); (3) os Governadores, Vice-Governadores e (4) os Secretários Estaduais (art. 28, §2º); (5) os Prefeitos, Vice-Prefeitos e (6) os Secretários Municipais (art. 29, V); (7) os Senadores e (8) os Deputados Federais (art. 49, VII); (9) os Deputados Estaduais (art. 27, §2º); (10) os Vereadores (art. 29, VI) – isto é os *agentes políticos*; (11) os Ministros do STF (art. 48, XV), (12) dos Tribunais superiores e os componentes dos demais Tribunais judiciais e (13) os Magistrados em geral (art. 93, V, e 96, II, “b”) – todos, aliás, *já expressamente referidos ou compreendidos* na dicção do precitado art. 39, §4. Além destes agentes, por força do art. 135: (14) os membros do Ministério Público, (15) os membros da Advocacia-Geral da União, (16) da Defensoria Pública, (17) os Procuradores de Estado e do Distrito Federal (não os dos Municípios, pois não foram contemplados no arrolamento referido). E mais (18) os servidores policiais das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis,

---

⁴ SANTANNA, Gustavo. Direito Administrativo, 4ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2015, p. 258.

polícias militares e corpos de bombeiros militares, em decorrência do art. 144, §9º (não os das “polícias” municipais, porque, em face da Constituição, não se equiparam às polícias mencionadas, visto que foram denominadas “guardas municipais” no mesmo artigo que trata de várias polícias e da forma remuneratória que lhes corresponderá). Estão, ainda, ao nosso ver, inelutavelmente incluídos no regime de subsídios: (19) os Ministros e Conselheiros de Tribunais de Contas. Os primeiros, porque, a teor do art. 73, §3º, têm a mesma remuneração dos Ministros do STJ, e os segundos porque, consoante o art. 75, assujeitam-se a equivalentes disposições, no que couber, nas órbitas estaduais e do Distrito Federal (ou seja, perceberão o que percebem os respectivos desembargadores do Tribunal de Justiça). Embora o texto do citado art. 73, §3º, fale em mesmas “garantias, prerrogativas, *vencimentos* e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”, é evidente que houve esquecimento em substituir tal palavra por *subsídios*, já que ditos Ministros não receberão vencimentos, mas subsídios, por força da mesma Emenda.

Finalmente, poderão ser incluídos no regime de subsídios os servidores organizados em carreira, conforme dispõe o art. 39, §8º.<sup>5</sup>

Pertinente observar, ainda, a existência, no âmbito da retribuição pecuniária devida aos agentes públicos, da contraprestação mediante salário, destinada aos ocupantes de empregos públicos (e não cargos públicos), regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, assim definidos por Rafael Maffini, *verbis*:

Os empregados públicos correspondem a uma espécie de agentes administrativos cujo vínculo funcional possui natureza celetista. Serão empregados públicos – na estrutura da Administração Pública – aqueles que exercem suas funções em sociedades de economia mista e empresas públicas e, ainda, aqueles que exercem suas funções nos entes federados que optaram pela criação de um regime jurídico único de natureza celetista<sup>6</sup>

Assim, o sistema remuneratório atual, segundo lição contida na obra de Hely Lopes Meirelles, encontra-se composto do seguinte modo, *in verbis*:

---

<sup>5</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 268-269

<sup>6</sup> MAFFINI, Rafael. Elementos de Direito Administrativo: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2016.

Assim, o *sistema remuneratório* ou a *remuneração em sentido amplo* da Administração direta e indireta para os servidores da ativa compreende as seguintes modalidades: a) *subsídio*, constituído de parcela única e pertinente, como regra geral, aos agentes políticos; b) *remuneração*, dividida em (b1) *vencimentos*, que corresponde ao vencimento (no singular, como está claro no art. 39, §1º, da CF, quando fala em “fixação dos padrões de *vencimento*”) e às *vantagens pessoais* (que como diz o mesmo art. 39, §1º, são os *demais componentes* do sistema remuneratório do servidor público titular de cargo público na Administração direta, autárquica e fundacional), e em (b2) *salário*, pago aos empregados públicos da Administração direta e indireta regidos pela CLT, titulares de empregos públicos, e não de cargos públicos.<sup>7</sup>

À luz do apontado sistema remuneratório dos servidores públicos, é de se notar que o art. 37, XI, da CRFB, em sua redação atual, limita a *remuneração* e os *subsídios*, aos parâmetros nele dispostos, abarcando, pois, em tal limitação, os dois patamares globais do mencionado sistema de retribuição pecuniária vigente.

E tal aspecto, aliás, não era distinto perante as redações anteriores do mesmo dispositivo constitucional, que se reportavam à *remuneração* (dada a sistemática então vigente, que não contemplava, ainda, o subsídio), de sorte que o patamar para a limitação máxima a ser auferida pelos servidores públicos, desde o surgimento do teto constitucional, sempre considerou o valor amplo ou global que pode ser concedido em contraprestação laboral do agente público.

Contudo, a aplicação do teto constitucional, desde longa data, tem suscitado controvérsias acerca da extensão da *remuneração* a ser considerada, motivando demandas judiciais sobretudo com vistas ao afastamento de determinadas parcela do limitador, bem como dando azo a matérias jornalísticas que apontam o desrespeito ao patamar máximo estabelecido pela Constituição, a partir dos montantes auferidos mensalmente por agentes públicos (dados estes que, atualmente, estão disponíveis em face da Lei de Acesso à Informação), gerando, com isso, descrença na população acerca do efetivo atendimento da regra constitucional limitadora e fazendo perdurar a noção que motivou a própria instituição do patamar remuneratório máximo dos servidores públicos.

---

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 29ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores, 2004 p. 452.

### 3 A EVOLUÇÃO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUANTO AO TETO REMUNERATÓRIO.

Nos termos da observação de Regina Lopes Dias Nunes, o ambiente então vivido, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, era de amplo debate, inclusive na imprensa, acerca da remuneração dos servidores públicos, motivando, assim, um tratamento especial do tema na Carta Política em elaboração, *verbis*:

Segundo Adilson Abreu Dallari, a CF/88 inovou ao tratar de forma mais detalhada do tema da remuneração dos servidores públicos, com um conjunto de dispositivos sem precedentes nas cartas anteriores. A Constituinte procedeu-se num ambiente de amplo debate a respeito do tema, especialmente com a discussão na imprensa sobre os enormes contrastes entre a maioria da população brasileira, recebendo salários miseráveis e um pequeno grupo auferindo remunerações excessivamente elevadas.

A Carta de 1988 tratou, no art. 37, XI, sobre parâmetros de retribuição para os agentes públicos, além de outros dispositivos com o fito de evitar os descalabros de estipêndios absurdamente excessivos. A concepção de um limite remuneratório único para todos os agentes públicos surgiu com maior força a partir da Reforma Administrativa, qual seja, a EC nº 19/98.<sup>8</sup>

Em sua redação original, o inciso XI<sup>9</sup> do art. 37, da CRFB/88, instituiu um teto remuneratório para os servidores públicos (a ser fixado mediante lei), tendo como limite máximo, no âmbito dos respectivos poderes, os valores recebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios e, nos Municípios, os valores percebidos, como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.

---

<sup>8</sup> NUNES, Regina Lopes Dias. *O Regime de Remuneração dos Agentes Públicos e a Incidência do Teto Constitucional*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 01 de abr. de 2013. Disponível em: < [http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o\\_regime\\_de\\_remuneracao\\_dos\\_agentes\\_publicos\\_e\\_a\\_incidencia\\_do\\_teto\\_constitucional](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o_regime_de_remuneracao_dos_agentes_publicos_e_a_incidencia_do_teto_constitucional) >. Acesso em: 17.11.2016.

<sup>9</sup> Vide o texto original do inciso XI do art. 37, da CRFB, *verbis*:

*XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;*

Ao mesmo tempo, o constituinte originário também estabeleceu, no *caput* do art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT<sup>10</sup>, a imediata redução dos vencimentos, da remuneração, das vantagens e adicionais, bem como dos proventos de aposentadoria, aos limites estabelecidos pela Constituição, esclarecendo, ainda, que não se admitiria a invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título, o que denota a pretensão de efetividade imediata do limite então instituído.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, que tratou da chamada Reforma Administrativa, houve substancial alteração no aludido cenário, porém sem representar a pacificação do tema atinente à limitação constitucional da remuneração dos servidores públicos.

É que, dita Emenda, não obstante tenha dado nova redação ao inciso XI do art. 37 da CRFB<sup>11</sup>, para incluir, de forma expressa, as vantagens pessoais no conceito de remuneração para fins de incidência do teto constitucional, bem assim para fixar o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal como o parâmetro máximo para tal aferição, o que poderia significar avanços para a efetiva implantação do limitador, de outra parte estabeleceu, na redação conferida ao art. 48, XV, da CRFB<sup>12</sup>, a exigência de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, para a fixação de tais subsídios dos Ministros do STF, isto é, do teto a ser então observado, ato este que nunca chegou a ser editado, frustrando, assim, a efetiva limitação então prevista.

No âmbito do STF, houve a definição de que o teto constitucional então estabelecido não tinha aplicabilidade imediata, eis que dependente da lei de iniciativa

---

<sup>10</sup> Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

<sup>11</sup> Vide o texto do inciso XI do art. 39, da CRFB, dado pelo art. 3º da EC nº 19/98, *verbis*:

*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;*

<sup>12</sup> Art. 48, XV, da CRFB, com a redação dada pelo art. 7º da EC nº 19/98, *verbis*:

*XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.*

conjunta prevista no mencionado art. 48, XV, da CRFB, sendo que enquanto não sobreviesse dita norma, permaneceria vigente o teto anterior, na compreensão dada pela jurisprudência da excelsa Corte, isto é, com a observância dos parâmetros afetos a cada um dos Poderes, bem como com a exclusão das verbas de natureza pessoal. Pode-se ver dita orientação no seguinte excerto do voto proferido pelo Min. Teori Zavaski, no RE 609.381/GO, *in verbis*:

*Diferentemente, porém, do que havia estabelecido na interpretação da versão primitiva, que foi tida como de aplicabilidade imediata, a Suprema Corte entendeu que o novo texto do art. 37, XI, da CF, com redação dada pela EC 19/98, tinha a sua aplicabilidade condicionada à edição da lei prevista no art. 48, XV, da CF, independentemente do conteúdo do seu art. 29. Foi o que restou proclamado no julgamento da ADI 2075 MC, Rel. Min. Celso de Mello:*

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) – INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - (...) O NOVO TETO REMUNERATÓRIO, FUNDADO NA EC 19/98, SOMENTE LIMITARÁ A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS DEPOIS DE EDITADA A LEI QUE INSTITUIR O SUBSÍDIO DEVIDO AOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Enquanto não sobrevier a lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 48, XV), destinada a fixar o subsídio devido aos Ministros da Suprema Corte, continuarão a prevalecer os tetos remuneratórios estabelecidos, individualmente, para cada um dos Poderes da República (CF, art. 37, XI, na redação anterior à promulgação da EC 19/98), excluídas, em consequência, de tais limitações, as vantagens de caráter pessoal (RTJ 173/662), prevalecendo, desse modo, a doutrina consagrada no julgamento da ADI 14/DF (RTJ 130/475), até que seja instituído o valor do subsídio dos Juizes do Supremo Tribunal Federal. - Não se revela aplicável, desde logo, em virtude da ausência da lei formal a que se refere o art. 48, XV, da Constituição da República, a norma inscrita no art. 29 da EC 19/98, pois a imediata adequação ao novo teto depende, essencialmente, da fixação do subsídio devido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. A QUESTÃO DO SUBTETO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOS-MEMBROS E DOS MUNICÍPIOS - HIPÓTESE EM QUE SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL A FIXAÇÃO DESSE LIMITE EM VALOR INFERIOR AO PREVISTO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO – RESSALVA QUANTO ÀS HIPÓTESES EM QUE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO ESTIPULA TETOS ESPECÍFICOS (CF, ART. 27, § 2º E ART. 93, V) - PRECEDENTES. (ADI 2075 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 27/06/2003)**

*Iguais conclusões, sobre o diferimento da eficácia da EC 19/98, foram proclamadas na AO 524, Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 20/4/2001; ADI 2087 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19/9/2003; e ADI 1898 MC, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 30/4/2004.*



*Todavia, como o consenso exigido pela norma de iniciativa conjunta do art. 48, XV, da CF, não se materializou politicamente, a lei em questão nunca chegou a ser editada. Como resultado disso, o teto de retribuição previsto na redação originária do art. 37, XI, da Constituição Federal conservou sua aplicabilidade ainda por algum tempo, não obstante estivesse revogado pela EC 19/98 (ver, nesse sentido, AO 864, Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 12/11/2004; RE 285706, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26/4/2002; e, mais recentemente, o RE 424053, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 1º/10/2010).<sup>13</sup>*

Em que pese a evidente intenção da EC nº 19/98 de superar a orientação jurisprudencial mitigadora do teto constitucional até então vigente, verifica-se que, em razão da exigência de lei de iniciativa conjunta para a efetiva implantação do novo limitador, com a inclusão das verbas de caráter pessoal, restou a mesma frustrada, como também a própria adoção do parâmetro máximo então estabelecido (o subsídio dos Ministros do STF), ensejando, pois, ambiente de evidente dificuldade para o avanço da questão no país.

Sobreveio, então, a redação atual do inciso XI do art. 37, da CRFB, através da EC nº 47/03, *in verbis*:

*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, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;*

Nesta nova redação, a par da manutenção do cômputo das vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, para fins de verificação da remuneração submetida ao teto constitucional, restou afastado o critério máximo único (subsídio dos Ministros do STF, mantido apenas para a esfera federal), adotando-se parâmetros distintos para os Municípios (subsídio do Prefeito) e para os Estados e o Distrito Federal (de acordo com cada esfera de Poder), para os quais deve ser observado o subsídio do

---

<sup>13</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 609.381/GO (Repercussão Geral – Tema 480), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 242, public. 11.12.2014.

Governador (no âmbito do Poder Executivo), ou o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais (no âmbito do Legislativo) e o subsídio dos Desembargadores, no Poder Judiciário, com a limitação ao patamar de 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, aplicável também aos membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos.

Note-se que restou removida a exigência de lei de iniciativa conjunta para a definição do teto, o que, por óbvio afastou o entrave anterior, devolvendo a eficácia imediata para o novo teto constitucional, situação, aliás, reforçada por expressa disposição contida no art. 8º, da mesma EC nº 47/03<sup>14</sup>, como refere Alexandre de Moraes, *verbis*:

O texto do inciso XI, do art. 37 é auto-aplicável, pois conforme o art. 8º, da referida EC nº 41/03, até que seja fixado o teto remuneratório geral, correspondente ao valor do subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será considerado, para os fins de limite remuneratório, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data da publicação da emenda constitucional a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço.<sup>15</sup>

Veja-se, no entanto, que no limite máximo então disposto, restou inclusa a parcela recebida em razão de tempo de serviço, que se traduz em verba de natureza pessoal (eis que vinculada a cada Ministro especificamente), a denotar, uma vez mais, a relativização que insiste em rondar a definição do teto constitucional.

Com a EC nº 47/05, veio outra importante inovação, permitindo aos Estados e ao Distrito Federal, estabelecerem teto único para todos os seus servidores (exceto os do parlamento), mediante Emenda às suas Constituições (ou à Lei Orgânica do DF), tendo como parâmetro o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo

---

<sup>14</sup>Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

<sup>15</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2007, págs. 328/329.

Tribunal de Justiça, limitado, ainda, ao percentual de 90,25% do subsídio do Ministro do STF, contido no inciso XI do art. 37 da CRFB<sup>16</sup>.

#### **4. A INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL. AGENTES ATINGIDOS. O RIGORISMO DA LIMITAÇÃO IMPOSTA. A EXTENSÃO DE SEUS EFEITOS.**

A aplicação do teto constitucional, como se depreende da própria leitura do inciso XI do art. 37, da CRFB, atinge, amplamente, a todos os agentes públicos, da Administração direta, autárquica e fundacional, bem como os membros de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive os detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos. Neste sentido, a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, *in verbis*:

A Constituição, no art. 37, XI, com a redação que lhe deu a Emenda 41, de 17.12.2003 (publicada aos 31 do mesmo mês) estabeleceu um *teto*, isto é, um limite máximo para a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, percebidos cumulativamente ou não e incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. Tal limite se aplica à Administração direta, autárquica e fundacional, e abrange os membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo os detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos. Este mesmo teto vale, também para proventos, pensões ou qualquer outra espécie remuneratória.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Neste ponto, em que pese a definição prévia do parâmetro a ser seguido, chama a atenção a atribuição de competência aos Estados (como também ao Distrito Federal) para a definição de determinada matéria, situação rara no texto da CRFB, cuja orientação, em tal aspecto, fragiliza a noção de federalismo, como observa Carlos Eduardo Dieder Reverbel, *in verbis*:

“O texto Constitucional de hoje parece corroborar nossa tese. As competências dos Estados podem ser contadas nos dedos de uma mão, como se diz na linguagem comum. O Título III, que trata da organização da forma do Estado (arts. 18 a 43) atribui praticamente todas as competências à União e aos Municípios, reservando, remanescendo, restando ao Estado apenas as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição. Retirando a competência expressa para instituir seus impostos (art. 155), e a exploração do gás canalizado (art. 24, §2º) mais nada é de competência dos Estados. O federalismo brasileiro reserva aos Estados o que não lhe for vedado. O problema está exatamente neste ponto. O rol de competências da União é tão extenso (arts. 21, 22, 153), e a ampliação das competências dos Municípios é hoje de considerável extensão (arts. 30 e 156) que praticamente nada resta, sobra remanesce, ou fica de resíduo ao Estado”. REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2012, p.132.

<sup>17</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 269.

Em relação à aplicação do teto constitucional para os funcionários de empresas públicas ou sociedades de economia mista, bem assim em relação às suas subsidiárias, pertinente o alerta de Gustavo Santanna, *in verbis*:

**Atenção!** O art. 37, XI, da CRFB/88 não inclui as empresas públicas nem as sociedades de economia mista. Entretanto, o mesmo artigo em seu § 9º estabeleceu que o inciso XI aplicar-se-ia às empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias que recebam recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.<sup>18</sup>

No que tange às verbas que devem ser computadas para fins de incidência do teto remuneratório em comento, o debate tem sido frequente, malgrado a redação do dispositivo constitucional remeta para a consideração da *remuneração* (que, como visto, abarca a totalidade dos vencimentos, ou do salário, e das vantagens pessoais), bem como dos proventos, pensões ou outras espécies remuneratórias, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as mencionadas vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, a evidenciar a amplitude do espectro das quantias submetidas ao dito limitador e, em contrapartida, o limitado espaço para excepcionar determinadas verbas do alcance da norma em apreço.

Neste sentido, vide o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in verbis*:

(...) na aplicação do teto, serão consideradas todas as importâncias percebidas pelo servidor, **“incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”**; com a inclusão dessa expressão, o objetivo foi o de afastar a interpretação, adotada no âmbito do Poder Judiciário, em face da redação original do art. 37, XI, de que as vantagens pessoais e as relativas à natureza ou ao local de trabalho ficavam fora do teto;<sup>19</sup>

Pertinente notar que, na EC nº 47/05, restou inserido o §11 ao art. 37, da Constituição, excluindo do cômputo da remuneração, para fins de verificação da adequação ao teto constitucional, as parcelas de natureza indenizatória previstas em lei, o que abarca, por exemplo, valores atinentes a diárias, auxílio-transporte, auxílio-

---

<sup>18</sup> SANTANNA, Gustavo. Direito Administrativo, 4ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2015, p. 260.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 10ª ed., São Paulo, Atlas, 1998, p. 375.

funeral, entre outras, cuja natureza, por evidente, é meramente reparatória de gastos ou despesas efetuadas pelo servidor.

O rigor do teto constitucional, inclusive por incidir mesmo nos casos de acúmulo legal de cargos (art. 37, XVI, CRFB), é reconhecido por Celso Antonio Bandeira de Mello que, no entanto, suscita outras verbas que, embora não ostentem caráter indenizatório, devem ser, por força da própria Constituição, desconsideradas da remuneração para fins de incidência do art. 37, XI, da CRFB, *in verbis*:

**35.** O rigor quanto à determinação do teto, como se vê, é bastante grande pois sua superação nem mesmo é admitida quando resultante do acúmulo de cargos constitucionalmente permitido. Aliás, no que concerne a isto, a vedação está reiterada no inciso XVI, última parte, do mesmo art. 37, assim como, no que atina a proventos ou proventos cumulados com vencimentos ou subsídios, no § 11 do art. 40.

Sem embargo, a norma do art. 37, XI, que se vem de examinar, não pode ser tomada ao pé da letra, porque em tais termos, brigaria com outros dispositivos constitucionais. Daí a necessidade de harmonizá-los.

Com efeito, o art. 39, § 3º, determina que se aplicará aos *titulares de cargos* o disposto em numerosos incisos do art. 7º, relativo aos direitos básicos do trabalhador (os ocupantes de emprego já os têm assegurados pela própria natureza da relação trabalhista). Entre estes incisos a que se reporta o art. 39 estão o VIII, que outorga “décimo-terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria”, o IX, que garante “remuneração do trabalho noturno superior ao diurno”, e o XVI, que assegura “remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% à do normal”.

Parece razoável entender-se que o teto fixado no art. 37, XI, não poderia se aplicar em tais casos, ainda quando o servidor titular de cargo fosse retribuído por “subsídio”, isto é, mediante “parcela única”. Esta, nas hipóteses cogitadas, teria que ter sua rigidez atenuada, para atendimento das exigências do art. 39, §3º. A entender-se de outro modo, chegar-se-ia a conclusões rebarbativas. Exemplifique-se com o caso dos servidores públicos cujo ganho normal equivallesse ao teto ou estivesse próximo dele. Se o teto devesse vigorar irrestritamente, tais servidores não poderiam ser compelidos à realização de serviço extraordinário ou a efetuar trabalho noturno, por mais ingente ou conveniente que fossem, pois não haveria como retribuí-los com o adicional respectivo. E, se fossem remunerados por subsídios, o só fato de estes se constituírem em parcela única impediria os acréscimos cogitados, ainda que não acarretassem superação do teto.

Ora, seria absurdo imaginar-se que deveriam prestar serviços nas condições referidas sem a fruição das garantias outorgadas nos pertinentes incisos do art. 7º (aos quais se remete o art. 39, § 3º), que isto implicaria impor a alguns – e sem contrapartida – encargos pesados ou anormais, tanto que merecedores de tratamento especial nos dispositivos referidos. (...)²⁰

Na esteira das pertinentes observações acima reproduzidas, é de ser reconhecida a impossibilidade de se defender eventual prestação de labor em condições especiais sem a correspondente contraprestação, além do que, entre outros direitos assegurados pelo § 3º do art. 39, da CRFB, aos servidores ocupantes de cargo efetivo, se encontram prestações pontuais ou periódicas (como o décimo terceiro salário e o terço de férias), cujo somatório para fins de verificação do teto poderia ser questionado, ainda, por não configurarem verbas mensais permanentes, mas benesses anuais, de resto conferidas aos trabalhadores em geral, de modo que privar o servidor público das mesmas poderia ensejar até mesmo alegação de ferimento à isonomia.

No entanto, em relação ao trabalho noturno ou extraordinário, é de se observar que, a julgar pela excepcionalidade da exigência de horas extras (porquanto a jornada tem seu limite legal e, mesmo para os trabalhadores em geral, não se admite a prorrogação como regra), bem assim pelo reduzido acréscimo legal no valor das horas noturnas, é possível que se tenha servidores passíveis de extrapolarem o teto constitucional (por força de tais adicionais), somente em casos onde a própria remuneração do cargo efetivo já se mostre excessiva, inclusive com o acréscimo de parcelas individuais diferenciadas ou privilegiadas (e, por isso, até mesmo questionáveis), de modo que outras questões deveriam ser trazidas à baila na interpretação de tais dispositivos.

Ademais, à luz do viés reivindicatório e garantidor das conquistas sociais da classe trabalhadora em geral (extensivo aos servidores públicos), é natural que a interpretação se dê na direção de assegurar direitos, sobretudo aqueles também conferidos aos demais trabalhadores da iniciativa privada, porém não se pode perder de vista que o limite à remuneração dos servidores públicos, gravado na Constituição, mirou, como dito alhures, a redução de distorções e a eliminação de exorbitâncias, o

---

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 270-271.

que exige olhar mais atento ao teto constitucional (inclusive a ponto de eventualmente, se for caso, remodelar sua formatação), de modo a não perpetuar injustiças ou descontroles em detrimento dos combalidos cofres públicos, em nome da aventada garantia de parcelas analisadas isoladamente.

De volta ao rigorismo do teto constitucional, é pertinente analisar a eficácia imediata do referido limitador, em especial frente ao princípio da irredutibilidade salarial (também contido na Constituição, em seu art. 37, XV), por vezes invocado para obstar sua incidência nos casos de servidores que, em momento anterior, já vinham percebendo remuneração em patamar superior.

A EC nº 41/03, com vistas a estabelecer a imediata incidência do novo teto constitucional então inaugurado, estabeleceu no seu art. 9º, a aplicação do disposto no art. 17 do ADCT (que, como visto, ordenou a imediata redução dos vencimentos, da remuneração, das vantagens e adicionais, bem como dos proventos de aposentadoria, aos limites então estabelecidos pela Constituição, esclarecendo, ainda, que não se admitiria a invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título), todavia, a vigência da referida norma foi, posteriormente, suspensa, por medida liminar concedida na ADI 3184, ainda pendente de julgamento definitivo.

Celso Antonio Bandeira de Mello, ao analisar o tema, refere que o disposto no art. 17 do ADCT, malgrado dita referência do art. 9º, da EC nº 41/03, não deve incidir para os servidores que já vinham percebendo remuneração superior ao teto (mesmo com acúmulo de cargos) quando de sua fixação pela atual redação do art. 37, XI, eis que tais agentes públicos estariam amparados pela irredutibilidade de vencimentos, *in verbis*:

**37. Restaria saber como fica a *situação dos que atualmente percebem acima do teto, com ou sem acúmulo de cargos.***

A Emenda 41, de 19.12.2003, pretendeu resolver a questão por via do expediente de declarar, em seu art. 9º, que o art. 17 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição aplicar-se-ia a todas as modalidades de retribuição dos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, bem assim aos agentes políticos em geral, tanto como a proventos de aposentadoria e pensões. Ocorre que o art. 17 estava reportado a uma situação distinta daquela que veio a ser implantada, ao depois, pela Emenda 19, de 4.6.98, e no presente pela sobredita Emenda 41, de dezembro de 2003 – textos que, obviamente, revogaram as disposições precedentes, de tal sorte que já não mais existem como termos de referência no universo jurídico.

Assim, quando menos, é certo que não se lhe poderá atribuir um conteúdo e uma eficácia diversos daqueles que só uma Constituição lhe poderia ter outorgado e que são inacessíveis a uma simples Emenda.

Adiante-se, desde já que, ao nosso ver, aos que já eram servidores quando entrou em vigor a Emenda 41 não se aplicam nem o teto nem o chamado subteto, dada a irredutibilidade de vencimentos, que não pode ser afetada por Emenda (por se constituir em garantia individual, portanto protegida por cláusula pétrea). (...) <sup>21</sup>

Malgrado o extenso debate estabelecido nas Cortes do país, em inúmeras demandas individuais (no mais das vezes julgadas em favor da manutenção dos pagamentos desbordantes do teto constitucional), a questão tem sido analisada de modo diverso no âmbito do Plenário do excelso STF, em recursos extraordinários dotados de repercussão geral. <sup>22</sup>

## **5. A ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO À EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO CONSTITUCIONAL.**

Com efeito, a partir dos julgados proferidos em relação aos temas de nº 380 (aplicação do art. 17 do ADCT a vantagens protegidas pela garantia da coisa julgada

---

<sup>21</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008, p. 272.

<sup>22</sup> A pluralidade de decisões nas Cortes estaduais do país, a depender da unificação somente em sede de recursos extraordinários individuais, mesmo que dotados, atualmente, de repercussão geral, parece contribuir para a delonga na definição dos exatos contornos da incidência plena e imediata do teto constitucional, prejudicando a necessária segurança jurídica em torno do tema. Aliás, o controle difuso de constitucionalidade brasileiro, ainda que realizado pelo mesmo Tribunal que detém a competência para o controle concentrado, é severamente criticado por Cesar Saldanha de Souza Junior, *verbis*: “(...) A livre competição entre os dois modelos aumentou a irracionalidade do ‘sistema’ brasileiro. O controle em concreto acaba chegando ao Supremo Tribunal Federal pela via do recurso extraordinário. O controle em abstrato da Constituição da República é competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, proposto diretamente perante ele. Embora o Tribunal seja o mesmo, os pressupostos, as técnicas, os efeitos, as consequências, a própria concepção de inconstitucionalidade que está implícita em cada um dos modelos, são diferentes e, em certo sentido, até contraditórios. Na azáfama da prática diária, entretanto, é impossível a um mesmo órgão diferenciar bem os tratamentos. Cede-se à tentação irresistível de importar, sem maior análise e critério, os institutos cuidadosamente desenvolvidos pelo Tribunal Constitucional Alemão. O resultado é uma confusão generalizada. Pior, para não dizer trágico: as instâncias inferiores têm sido levadas, por efeito demonstração, a imitar a desenvoltura com a qual o Tribunal de cúpula do Poder Judiciário, fascinado pelo Tribunal Constitucional europeu, movimentasse por sobre a legislação e, mesmo, contra ela, concretizando diretamente – e cada juízo a seu modo – os valores supremos do ordenamento. Está armado o palco para o ‘uso ideológico’ dos instrumentos jurídicos, às custas da legalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, na falta de uma instância que garanta a objetividade mínima dos valores superiores do ordenamento”. (SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. O Tribunal Constitucional como Poder, São Paulo, Memória Jurídica Editora, 2002, págs. 139-140)



- RE 600.658/PE, no qual, no entanto, pende de julgamento recurso de embargos de declaração) e 480 (Incidência do teto constitucional remuneratório sobre proventos recebidos em desacordo com o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal – RE nº 609.381/GO, acima mencionado, já transitado em julgado), bem assim em data mais recente, com referência ao tema de nº 257 (Inclusão das vantagens pessoais no teto remuneratório estadual após a Emenda Constitucional nº 41/2003 - RE 606.358/SP), também com decisão já transitada em julgado, a posição da excelsa Corte tem feito prevalecer orientação no sentido da aplicação imediata do teto constitucional, mesmo com a pronta redução do montante percebido, afastando a eventual alegação de ofensa à coisa julgada, ou a invocação do ferimento ao princípio da irredutibilidade salarial ou, ainda, a eventual cláusula pétrea atinente aos direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, CRFB).

No primeiro caso (Tema nº 380), restou reafirmada a jurisprudência da Corte, no sentido da prevalência do teto constitucional mesmo frente à coisa julgada, na esteira do previsto, aliás, expressamente, pelo art. 17 do ADCT, tendo a ementa restado assim construída, *in verbis*:

*SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO ANTERIORMENTE À CONSTITUIÇÃO. INCIDÊNCIA DO ART. 17 DO ADCT. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.*<sup>23</sup>

No segundo caso (Tema nº 480), com julgamento mais recente (a envolver ato do Estado de Goiás que determinou descontos nos proventos de inativos e pensionistas da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, superiores ao teto constitucional), prevaleceu, por cinco votos a três, entendimento no sentido da observância do referido limitador, mesmo diante da imediata redução dos proventos percebidos, afastando-se alegação de ofensa à irredutibilidade de vencimentos, como se vê na ementa respectiva, *verbis*:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.  
1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele*

---

<sup>23</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 600.658 RG/PE (Repercussão Geral – Tema 380), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Ellen Grace, DJe-115, public. 16.06.2011. Rel. atual Min. Rosa Weber.

*discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.*

*2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.*

*3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.*

*4. Recurso extraordinário provido.<sup>24</sup>*

No aludido precedente prevaleceu o voto do Relator, Ministro Teori Zavascki, de brilhante composição, a partir da evolução histórica dos preceitos atinentes ao teto constitucional, como referido alhures, bem como com a análise acerca da necessária concomitância de quatro ingredientes constitutivos do sentido normativo da limitação em apreço (valendo-se, ainda, de orientação do Min. Cezar Peluso, em voto vencido no julgamento do MS 24.875), *in verbis*:

*(...) O teto de retribuição constitui norma constitucional de estrutura complexa, porque estabelecida pela conjunção de diferentes dispositivos do texto constitucional, cujo sentido normativo é chancelado por quatro principais ingredientes constitutivos.*

*O primeiro deles limita a autonomia de cada ente da Federação brasileira, apresentando um ápice remuneratório que deve ser obrigatoriamente seguido. Um segundo elemento indica que a abrangência do teto deverá ser a mais inclusiva possível, compreendendo tudo o quanto venha a remunerar o trabalho do servidor, a qualquer título. Um recado normativo complementar, presente no ADCT e nos artigos 29 da EC 19/98 e 9º da EC 41/03, determina que aquilo que sobejar da incidência do teto constitui excesso, cuja percepção não pode ser reclamada, ainda que o direito a ela tenha sido licitamente adquirido segundo uma ordem jurídica anterior.*

*Essas três mensagens normativas foram captadas com acuidade singular pelo Ministro Cezar Peluso, em voto vencido proferido no já citado julgamento do MS 24.875, quando Sua Excelência assinalou o seguinte:*

*“O texto original da Constituição estabeleceu três coisas: primeiro, fixou um limite de remuneração para a magistratura; segundo, incluiu, na apuração desse limite, qualquer parcela correspondente da estrutura da remuneração, ou seja, prescreveu textualmente que esse limite consideraria qualquer parcela, a qualquer título, do que fosse percebido por Ministros do Supremo Tribunal Federal. Relembro, observados como limite máximo dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração em espécie, a qualquer título, por Ministro do Supremo Tribunal Federal. Terceiro, não admitiu, para*

<sup>24</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 609.381/GO (Repercussão Geral – Tema 480), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 242, public. 11.12.2014.

*efeito de observância deste teto, a subsistência de direitos adquiridos na ordem jurídico-constitucional anterior.*

*Estes três pontos, a meu ver, não foram alterados nem pela Emenda nº 19, nem pela Emenda nº 41. Tiro algumas consequências: quando a Constituição, no texto primitivo, inciso XI do artigo 37, se referia a valor recebido a qualquer título, isso significava que abrangia não apenas as parcelas preexistentes, mas também toda parcela que fosse criada após o advento da Constituição, sob pena de outra interpretação permitir uma fraude, uma burla ao próprio texto constitucional. O que a Constituição estava querendo tratar, a meu ver, e com o devido respeito, era que parcelas ou valores, a qualquer título decorrentes da legislação anterior ou de legislação infraconstitucional subsequente, estavam incluídos na apuração do valor do limite constitucionalmente fixado. Tanto estava que, em relação às vantagens preexistentes, não deixou nenhuma dúvida, e o artigo 17, embora exaurido temporalmente, significava que as remunerações excedentes do teto deveriam ser decotadas imediatamente para se ajustar ao texto constitucional. Evidentemente se tratava de norma transitória, porque se referia às vantagens preexistentes. E excluiu, por isso mesmo, a invocação de direito adquirido.*

*Quanto às vantagens novas, à evidência não era o caso de estabelecer nenhum dispositivo de caráter transitório, até porque a própria norma do inciso XI já previa que qualquer vantagem criada por norma infraconstitucional deveria, nos termos dessa limitação, compor o teto da remuneração.*

*A mim me parece, com o devido respeito, que a Emenda 19/98 em nada alterou esses três pontos. Ela, pura e simplesmente, modificou o critério de apuração desse teto e repetiu a fórmula, que já estava na redação original, prevendo: “incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”.*

*E tampouco a Emenda 41/03 introduziu qualquer alteração, porque tornou a incluir vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.*

*Ora, o perfil da disciplina constitucional, a despeito da mudança dos critérios de apuração desse limite, a partir dos quais os subsídios absorveriam todas essas parcelas que já estavam incluídas na definição e na estrutura desse limite, não alterou, em nenhum momento, a situação da magistratura. Desde o início, as limitações da magistratura eram as mesmas. Pouco importa que, na prática, elas não tenham sido alteradas. A verdade é que o texto constitucional não sofreu alteração substancial em relação à redação primitiva e às duas emendas*

*que tornaram a regular o assunto.*

*Ora, diante disso, não vejo como possa ser oposto direito adquirido, nem em termos de vantagens preexistentes, por força da regra expressa do art. 17 do ADCT, porque nenhum dos textos constitucionais permitiu que qualquer vantagem, ainda que criada superveniente pela legislação subalterna, poderia escapar a este teto. Daí, quando o eminente Relator se escusou de entrar nas águas procelosas da questão do alcance da garantia do direito adquirido perante emendas constitucionais, eu diria que – nem chego perto dessas águas, passo longe – a vantagem tratada aqui foi ripristinada por uma Lei de 1990, donde esta vantagem não ficou fora da composição do teto: estava abrangida pela norma constitucional!*

*De modo que não há, a meu ver, necessidade de se recorrer à discussão de direitos adquiridos, de fonte infra ou de fonte constitucional, porque essa vantagem, de caráter pessoal, superveniente, encontrou no próprio texto constitucional então vigente, que era o primitivo, a limitação de que ela também não escaparia à apuração do teto.”*

*Com essas considerações, o Ministro Cezar Peluso deixou demonstrado que a norma constitucional do teto de retribuição, desde sua formulação original, jamais admitiu compromisso com quaisquer excessos, tenham eles sido adquiridos por força de regimes legais superados ou pelo advento de normas jurídicas supervenientes. Embora*

*tenha sido superado pelo juízo da maioria, o voto de Sua Excelência teve o mérito de esclarecer que o repúdio da Constituição aos excessos remuneratórios independe da eficácia do art. 17 do ADCT, já exaurida, decorrendo do próprio conteúdo do art. 37, XI, que é suficiente para repelir a legitimidade do pagamento de quaisquer valores transbordantes dos parâmetros normativos, mesmo que decorrentes de fonte normativa superveniente.*

*Além das três mensagens já enfatizadas, há essa disposição importantíssima, decorrente do sistema constitucional: a de que a garantia da irredutibilidade de proventos não ampara a percepção de verbas remuneratórias que desbordem do teto de retribuição. É o que se depreende, v.g., da parte final das seguintes normas originárias do texto constitucional, que preconizam a garantia de irredutibilidade para as carreiras da magistratura e do Ministério Público:*

*Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias: (...)*

*III - irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.*

*Art. 128. O Ministério Público abrange: (...)*

*§ 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:*

*I - as seguintes garantias: (...)*

*c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;*

*E também da parte final da norma do art. 37, XV, com redação dada pela EC 19/98, a saber:*

*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;*

*Ao condicionar a fruição da garantia de irredutibilidade à observância do teto de retribuição, a literalidade destes dispositivos deixa fora de dúvida que o respeito ao teto representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público.*

*Portanto, nada, nem mesmo concepções de estabilidade fundamentadas na cláusula do art. 5º, XXXVI, da CF, justificam o excepcionamento da imposição do teto de retribuição. (...)<sup>25</sup>*

O aludido voto condutor atentou, ainda, para a existência da já mencionada ADI 3184, que pugna pela declaração de inconstitucionalidade do art. 9º, da EC nº 41/2003, cujo texto (por ora suspenso em face de medida liminar deferida naquela ação) faz expressa remissão aos efeitos do art. 17 do ADCT, para os casos de vencimentos ou proventos que estejam sendo percebidos com excesso ao teto constitucional, explicitando, pois, sua aplicabilidade imediata. Todavia, aponta que, mesmo diante da supressão do aludido texto normativo, permanece hígida a

<sup>25</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 609.381/GO (Repercussão Geral – Tema 480), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 242, public. 11.12.2014.

disposição do inciso XI, do art. 37, suficiente para impedir a remuneração excessiva e inconstitucional, *verbis*:

*(...) É verdade que a constitucionalidade desta norma é objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3184) cuja apreciação, por essa Suprema Corte, se encontra suspensa. Isso não impede, contudo, que o Supremo Tribunal Federal faça impor a força normativa do próprio art. 37, XI, da Constituição, cujo enunciado é suficiente para coibir situações inconstitucionais de remuneração excessiva. Isto, aliás, foi ressaltado pelos Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso em 29/11/2011, por ocasião dos debates realizados na última sessão de julgamento da ação direta acima referida.*

*(...)<sup>26</sup>*

No terceiro caso (Tema nº 257), em data ainda mais recente, o Plenário do excelso STF, voltou a afirmar a incidência imediata do teto constitucional, inclusive com vistas a reduzir o montante auferido, mesmo que integrado por vantagens pessoais e oriundo de período anterior ao advento da EC nº 41/03, confirmando, outra vez, a inaplicabilidade do princípio da irredutibilidade para obstar a adequação da remuneração do servidor público ao limite constante do art. 37, XI, da CRFB, *in verbis*:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI e XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.*

*1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.*

*2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República.*

*3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais.*

*4. Recurso extraordinário conhecido e provido.<sup>27</sup>*

No referido julgamento (que tratou de apelação provida para assegurar a um agente fiscal de rendas do Estados de São Paulo a exclusão, do limite

<sup>26</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 609.381/GO (Repercussão Geral – Tema 480), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 242, public. 11.12.2014.

<sup>27</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 606.358/SP (Repercussão Geral – Tema 257), Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-063, public. 07.04.2016.

constitucional para os agentes públicos estaduais, de verbas então consideradas de caráter pessoal, relativas a adicionais por tempo de serviço – quinquênios, sexta parte, prêmio de produtividade e gratificações, em face da irredutibilidade de vencimentos e do direito adquirido), o voto condutor, de lavra da Min. Rosa Weber, fez expressa referência ao teor do precedente anteriormente abordado (RE 609.381/GO), do mesmo Plenário do STF, com a ratificação de sua orientação, no sentido de que o efeito imediato da EC nº 41/03 alcança também as chamadas vantagens pessoais, porquanto desde a redação original do inciso XI do art. 37 da CRFB não era possível excepcionar do teto remuneratório as referidas parcelas, enaltecendo, ainda, a ausência de ferimento, por parte da aludida Emenda, à cláusula pétrea atinente aos direitos e garantias individuais (art. 60, §4º, CRFB), como se pode ver nos seguintes excertos (com grifos originais), *in verbis*:

**9.** *Nessa ótica, a minha compreensão – inclusive por coerência com o decidido por este Plenário, por maioria de votos, o meu incluído na corrente majoritária –, no recente julgamento do RE 609.381 – é a de que o efeito imediato da Emenda Constitucional nº 41/2003 alcança também as vantagens pessoais. Em outras palavras, considerados os termos do art. 37, XI, da Constituição da República tanto na sua redação original quando nas trazidas pelas Emendas Constitucionais nºs 19/1998 e 41/2003, a natureza de vantagem pessoal de parcela componente da remuneração recebida no regime anterior à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 não traduz diferencial apto a excluí-la do cálculo da remuneração para efeito de observância do teto remuneratório constitucional, com o abatimento do valor acaso a ele excedente.*

*Presente a ratio decidendi, entendo que a decisão proferida no julgamento do RE 609.381 revisitou, para superá-la (overruling), a jurisprudência anterior desta Suprema Corte, segundo a qual a redação original da Constituição da República (arts. 37, XI, e 39, § 1º da Lei Maior) autorizava a exclusão das vantagens pessoais do limite remuneratório nela fixado.*

**10.** *O art. 37, XI, da Constituição da República, na redação da Emenda Constitucional nº 41/2003, é expresso ao incluir as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza para fins de limitação dos ganhos ao teto remuneratório do serviço público. E tal não se discute aqui. A quaestio juris reside em saber se, ao alterar a redação do texto do preceito constitucional, o Poder Constituinte derivado afrontou as garantias do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.*

*Nessa perspectiva, a se entender assegurada pelo regime anterior à Emenda Constitucional nº 41/2003 a percepção de tais vantagens contra eventual abatimento imposto pelo teto constitucional nos moldes da redação original do art. 37, XI, da Lei Maior, a supressão superveniente pela Emenda Constitucional nº 41/2003 careceria, a meu juízo, de validade no tocante às vantagens até então legalmente percebidas pelo servidor, integrantes enquanto tais de seu patrimônio jurídico.*

*Sem embargo da respeitabilidade das posições em sentido contrário, tenho que leitura do texto constitucional consentânea com seu significado e finalidade ampara a tese de que constrangido, o Poder Constituinte derivado, por força do art. 60, § 4º, IV, da Carta Política, à observância dos direitos constitucionais fundamentais, neles incluída a cláusula da não supressão de direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI). Tal limite, contudo, a meu juízo, não foi*

ultrapassado pela Emenda Constitucional nº 41/2003. E isso porque, enfatizo, na linha dos votos então vencidos nesta Suprema Corte, a **cláusula da irredutibilidade dos vencimentos** consagrada no **art. 37, XV, da Lei Maior** – hoje com a redação conferida pela **Emenda Constitucional nº 19/1998** –, **desde a sua redação original já indicava a precedência do disposto no art. 37, XI, da Carta Política, ao delimitar-lhe o âmbito de incidência.**

Confira-se:

“XV - os vencimentos dos servidores públicos, civis e militares, são irredutíveis e a remuneração **observará o que dispõem os arts. 37, XI, XII, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (texto original)**

XV - os vencimentos dos servidores públicos são irredutíveis, e a remuneração **observará o que dispõem os arts. 37, XI e XII, 150, II, 153, III e § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18/1998)**”

Com efeito, na minha compreensão, ao ressaltar, a Constituição de 1988, expressamente, da garantia da irredutibilidade de vencimentos por ela assegurada, a observância do teto remuneratório do funcionalismo, circunscreve o **âmbito de incidência da garantia, originariamente**, aos valores iguais ou inferiores ao teto previsto no **art. 37, XI, da Carta Política**. Apenas mais explícita, na redação da **EC nº 19/1998**, a opção pelo teto remuneratório como verdadeiro limite de aplicação da garantia da irredutibilidade. In verbis:

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)**” (destaquei)

Nessa linha, restrito, o âmbito de incidência da **garantia da irredutibilidade, pelo próprio delineamento constitucional, aos vencimentos contidos no limite máximo definido pela Constituição**. E por serem em si mesmos ilegítimos, porque desautorizados pela Constituição, a garantia constitucional da irredutibilidade não pode ser estendida aos valores excedentes daquele limite – o teto remuneratório -, incluídas as vantagens pessoais.

Dito de outro modo, **a Constituição da República assegura a irredutibilidade do subsídio e dos vencimentos dos exercentes de cargos e empregos públicos que se inserem nos limites impostos pelo art. 37, XI, da Lei Fundamental**. Ultrapassado o teto, cessa a garantia oferecida pelo art. 37, XV, que, textualmente, tem sua aplicabilidade vinculada ao montante correspondente.

Nesse sentido, asseverou, com maestria, o eminente Ministro Teori Zavascki, no voto condutor do julgamento do RE 609381/GO, reportando-se, inclusive, a primoroso voto vencido do eminente Ministro Cezar Peluso sobre o tema, em parte transcrito, e com o qual comungo na íntegra:

(...)

**11. Uma das funções das normas constitucionais – que pela própria natureza limitam a autodeterminação das gerações futuras – é conferir certo grau de estabilidade a um sistema de direitos. Não me parece, todavia, consentânea com a vontade do Poder Constituinte originário exegese da cláusula do **direito adquirido** que situe fora do alcance do Poder Constituinte derivado – e vinculando as opções políticas das gerações futuras – uma distribuição particularmente desigual de recursos públicos.**

De fato, a Constituição vincula as escolhas políticas das próximas gerações seja pelo viés procedimental (por meio de emendas constitucionais) seja pelo substantivo (cláusulas pétreas), criando, com isso, condições para a preservação do regime democrático e das garantias individuais – em suma, do próprio regime constitucional. Daí não se segue, porém, que uma Constituição cujo primeiro objetivo seja a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (**art. 3º, I**) obstaculize a rediscussão, pela comunidade política, das profundas assimetrias distributivas que assolam a sociedade.

Compromissos sobre questões de **direitos substantivos** fixados pela Constituição devem, na minha compreensão, ser reconhecidos e honrados como aquilo que são: salvaguardas de longo prazo contra os riscos políticos

de curto prazo. Não podem, entretanto, funcionar como obstáculos a qualquer tentativa de efetuar correções de rumo relativamente a escolhas prévias sobre distribuição de recursos. Visando a afastar distorções remuneratórias históricas e promover o equilíbrio financeiro e atuarial das contas públicas, a **Emenda Constitucional nº41/2003**, em sua explicitação do já instituído, consagra mecanismo moralizador da folha de pagamentos da Administração Pública.

**12.** Ainda na linha do entendimento deste Plenário no **RE609.381/GO**, de todo irrelevante, para a solução da presente controvérsia, o resultado do julgamento da **ADI 3184** (Relatora Ministra Cármen Lúcia), já iniciado mas ainda pendente de conclusão, em que se questiona a validade constitucional do **art. 9º da EC 41/2003**, no que teria revigorado o **art. 17 do ADCT**.

Como já enfatizei, em tema de observância do teto de retribuição, a qualquer título, é o próprio **art. 37, XV, da Carta Política** que, ao delimitar o âmbito de incidência da proteção conferida pela cláusula de irredutibilidade nele inscrita, expressamente exclui qualquer valor excedente do limite fixado no **art. 37, XI**. Assim, mesmo que a Emenda Constitucional nº 41/2003 não contivesse a regra do seu art. 9º, o resultado seria o mesmo, à luz, tão somente, do **art. 37, XI e XV, da Lei Maior**.

**13.** A despeito da dissonância de vozes e da alteração de rumo da jurisprudência desta Suprema Corte sobre a matéria ao longo do tempo, em evolução exposta com limpidez no voto condutor do Ministro Teori Zavaski no julgamento do multicitado **RE 609.381/GO**, reconhecer nas ditas vantagens pessoais **predicado apto a** excepcioná-las do limite (teto)remuneratório vai, **na minha compreensão, contra o sentido expresso da Constituição, e esta é que há de ser reverenciada**. Entendo que se inclui, sim, para efeito de observância do teto constitucional, **qualquer verba remuneratória paga com recursos públicos**, ainda que pertinente a **vantagens pessoais**. Nessa linha, a Constituição não só autoriza como exige o cômputo – para efeito de incidência do teto remuneratório sobre os proventos de aposentadoria recebidos pelo autor –, de adicionais por tempo de serviço (quinquênios), sexta parte, prêmio de produtividade e gratificações, **ainda que qualificados neste feito de forma incontroversa, pelas partes, como vantagens de natureza pessoal por ele percebidas antes do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003**.

**14.** Anoto, em qualquer hipótese, que a limitação, ao teto, da despesa efetiva da Administração com a remuneração de uma única pessoa não se confunde com a supressão do respectivo patrimônio jurídico, do valor correspondente, uma vez preservado o direito à percepção progressiva sempre que, majorado o teto, ainda não alcançada a integralidade da verba. A incorporação de vantagens permanece, assim, hígida, e apenas não oponível ao corte exigido pelo imperativo da adequação ao teto constitucional.<sup>28</sup>

## 6. A DIFICULDADE INERENTE À DEFINIÇÃO DAS VANTAGENS PESSOAIS E VERBAS INDENIZATÓRIAS.

Ao que se vê, parece não haver dificuldade no acolhimento, pelo excelso STF, da aplicação imediata do limite remuneratório constitucional, decorrente do inciso XI do art. 37 da CRFB, bem como acerca de sua extensão, inclusive para abarcar as vantagens de natureza pessoal.

<sup>28</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 606.358/SP (Repercussão Geral – Tema 257), Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-063, public. 07.04.2016.



Contudo, no cenário da realidade, ainda não é o que se vislumbra, sendo evidente a existência de pagamentos mensais a servidores públicos em quantias superiores ao teto constitucional, como apontam frequentes matérias jornalísticas, evidenciando, uma vez mais, a enorme resistência à efetiva aplicação daquele limitador, muitas vezes com respaldo em decisões judiciais ou mesmo com apoio em deliberações editadas por órgãos de fiscalização e controle, como é o caso do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

A propósito, ilustrativa a mencionada matéria publicada na página virtual do jornal *O Globo*, de 23.10.2016, assinada pelos repórteres Eduardo Bresciani e André de Souza<sup>29</sup>, que apontam, após levantamento realizado em folhas de pagamento mensais dos 13.790 magistrados da Justiça comum brasileira (e, que segundo a reportagem, exclui, quando informados, férias, 13º salário e abono de permanência), o expressivo montante de 10.675 juízes, desembargadores e ministros do eg. STJ, que estariam percebendo quantias acima do teto remuneratório constitucional, qual seja, a remuneração do Ministro do STF. Tal realidade, segundo dito levantamento, estaria presente em todas as Cortes Estaduais, bem como nos Tribunais Regionais Federais e no Superior Tribunal de Justiça.

Não obstante se possa questionar o método utilizado (que se limitou à análise de um ou dois meses de pagamentos) ou eventual alarmismo na abordagem do tema, é certo que se trata de um dado importante para a análise da questão e, por isso, não pode ser simplesmente ignorado, inclusive no ponto em que tenta lançar luzes sobre as razões de tais distorções, em tão elevado patamar, *in verbis*:

*Para driblar o teto, porém, os tribunais pagam aos magistrados recursos a títulos variados de “indenizações”, “vantagens” e “gratificações”, com respaldo legal dado por decisões do próprio Judiciário ou resoluções dos conselhos Nacional de Justiça (CNJ) e da Justiça Federal (CFJ), que têm a atribuição de fiscalizar esse poder.*

*O levantamento revela que a média das remunerações recebidas por magistrados da Justiça comum é de R\$ 39,2 mil. Esse valor exclui, quando informado pelas cortes, os pagamentos a que fazem jus todos os servidores dos Três Poderes: férias, 13º salário e abono permanência, montante pago a todo servidor que segue na ativa mesmo já podendo ter se aposentado.*

**MÉDIA DE RENDIMENTOS DE R\$ 39,4 MIL**

*A média dos rendimentos nos tribunais estaduais ficou em R\$ 39,4 mil, acima da obtida na Justiça Federal, de R\$ 38,3 mil. No entanto, no âmbito federal*

---

<sup>29</sup> BRESCIANI, Eduardo; SOUZA, André de. Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto: Levantamento do GLOBO analisou as últimas folhas salariais dos 13.790 servidores da Justiça comum. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out 2016. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033> >, 23.10.2016 4:30/atualizado 23/10/2016 19:24, acesso em 17.11.2016.

*nove em cada dez magistrados (89,18%) ultrapassaram o limite constitucional, percentual maior que os 76,48% registrados nos tribunais estaduais. No STJ, 17 dos 31 ministros receberam mais do que os ministros do STF, graças a indenizações como auxílio-moradia e ajuda de custo.<sup>30</sup>*

Com efeito, a definição do que sejam parcelas efetivamente indenizatórias, passíveis de exclusão do teto por expressa previsão constitucional ou, ainda, vantagens pessoais, tem apresentado enorme dificuldade, não havendo consenso na doutrina ou mesmo na jurisprudência, o que remete para um cenário de entraves, ainda, para a completa incidência do art. 37, XI, da CRFB, malgrado a posição do STF, nos julgamentos acima abordados.

Para ilustrar, vide a observação de Regina Lopes Dias Nunes, a partir da jurisprudência do excelso STF sobre a caracterização de vantagens pessoais, *in verbis*:

*Conforme precedentes jurisprudenciais, foram classificadas como vantagens pessoais (33): i) adicional por tempo de serviço (ADIn 14, Relator Ministro Célio Borja, DJ 01.12.89; ADIMC 1.550/AL, Relator Ministro Maurício Correa, DJ 04.04.97); ii) quintos, ou seja, incorporação de parcela de cargo em comissão exercido (RE 185.842/PE, Relator Maurício Correa, DJ 02.05.97); iii) estabilidade financeira, em que o servidor efetivo tem garantia de continuidade de percepção dos vencimentos do cargo em comissão ou assemelhado após determinado tempo (ADIMC 1264/SC, Relator Sepúlveda Pertence, DJ 30.06.95; RE 195.886, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 21.11.1997, RE 193.810, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 06.06.1997; RE 218989, Rel. Min. Ilmar Galvão; RE 197.739/SC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.08.1998); iv) gratificação de gabinete e funções incorporadas (ADIMC 1344/AL, Relator Min. Moreira Alves, DJU 19.04.96; ADIMC 1833/PE, Relator Min. Néri da Silveira, DJ 22.10.1999; RE 226.473/SC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ 25.06.1999, RMS 21.840/DF, Relator Min. Marco Aurélio, DJ 04.11.1994; RE 220.397/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 18.06.1999); entre outras. Não foram consideradas vantagens pessoais: a gratificação de produtividade e retribuição adicional variável (RE 185842/PE, Rel. Min. Maurício Correa, DJ 02.05.97), vantagens de função gratificada, representação de gabinete, cargo em comissão, função gratificada e de tempo integral (RE 218.465-PR, Inf. nº 131, Rel. Min. Octávio Gallotti; ASIMC 1344/ES, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.04.96), por serem correspondentes ao exercício do cargo ou função, independente de quem seja o titular ou do que anteriormente ele tenha sido, além da verba honorária (RE 220397/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 9.12.98), indenização de habilitação (AGRSS 530/CE, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 24.09.93), entre outras.*

*Percebe-se, pela comparação jurisprudencial e doutrinária a respeito, que a matéria das vantagens pessoais é bastante heterogênea. Nota-se contradição até mesmo entre os julgados de um mesmo tribunal sobre quais parcelas são assim classificadas e quais não devem ser. Essa modalidade*

<sup>30</sup> BRESCIANI, Eduardo; SOUZA, André de. Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto: Levantamento do GLOBO analisou as últimas folhas salariais dos 13.790 servidores da Justiça comum. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out 2016. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033> >, 23.10.2016 4:30/atualizado 23/10/2016 19:24, acesso em 17.11.2016.

*de verba pecuniária, de determinação tormentosa, não foi, por muito tempo, computada na aplicação do teto de retribuição, e, até hoje, existe discussão a respeito.*<sup>31</sup>

Ainda no tocante às vantagens pessoais e à dificuldade inerente à sua conceituação, inclusive para evitar subterfúgios e permitir a efetiva incidência do teto constitucional, mostra-se pertinente a reprodução de excerto do voto do Min. Teori Zavascki, no julgamento do citado RE 606.358 RG/SP, *in verbis*:

*Eu vou acompanhar a Ministra Rosa, e só gostaria de fazer uma observação, Senhor Presidente. Penso que está na hora de colocar ponto final, no Brasil, à essa questão do teto. Ultimamente, tenta-se sair por outros subterfúgios. Não se está mais chamando de “vantagem pessoal”, mas de “verbas indenizatórias”, que é um modo de iludir o teto. Penso que está na hora de a sociedade brasileira respeitar a Constituição. O próprio sentido do que se considera vantagem pessoal está deturpada: vantagem pessoal, no meu entender, deveria ser, apenas, aquela vantagem devida a determinado servidor em decorrência de uma específica circunstância de natureza própria, pessoal, individual. Ou seja, não se poderia incluir, no conceito de vantagem pessoal, aquilo que compõe o estatuto da remuneração de todos os servidores, indistintamente, como é o caso, por exemplo, do tempo de serviço. O adicional de tempo de serviço, o que tem de vantagem pessoal? Trata-se simplesmente de uma parcela devida a todos os servidores, com a única diferença de que seu valor é proporcional ao tempo de serviço. Mas não há nada de pessoal. Absolutamente nada! É um subterfúgio para iludir o comando, que vem desde a origem da Constituição de 88, de estabelecimento de um teto remuneratório. Queiramos ou não, o teto é a vontade da Constituição.*<sup>32</sup>

Em relação às verbas de natureza indenizatória, oportuno transcrever a manifestação do Ministro Gilmar Mendes (com apartes dos Ministros Ricardo Lewandowski, então presidente, e Carmen Lúcia), durante o julgamento do mesmo RE 606.358 RG/SP, que expõe a dificuldade ainda existente quanto à escorreita definição das mesmas (a demandar, no seu entender, posicionamento específico da excelsa Corte) e, sobretudo, quanto ao abuso que vem sendo perpetrado na utilização de tal conceito para situações generalizadas, especialmente no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, em relação ao auxílio-moradia e a verbas de representação, *in verbis*:

---

<sup>31</sup> NUNES, Regina Lopes Dias. *O Regime de Remuneração dos Agentes Públicos e a Incidência do Teto Constitucional*. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 01 de abr. de 2013. Disponível em: < [http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o\\_regime\\_de\\_remuneracao\\_dos\\_agentes\\_publicos\\_e\\_a\\_incidencia\\_do\\_teto\\_constitucional](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o_regime_de_remuneracao_dos_agentes_publicos_e_a_incidencia_do_teto_constitucional) >. Acesso em: 17.11.2016.

<sup>32</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 606.358/SP (Repercussão Geral – Tema 257), Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-063, public. 07.04.2016.

*Eu também compartilho de algumas preocupações aqui reveladas quanto às distorções que se vêm acumulando, a transformação de verbas eventuais em pagamentos rotineiros, a rotineirização desse tipo de pagamento e acho que nós vamos ter de discutir, sem dúvida nenhuma, essa matéria. Já vimos que o conceito hoje de vantagem pessoal resta insuficiente, diante agora do conceito mais amplo de verba indenizatória, e não raras vezes é a própria lei ou o ato normativo que faz essa designação, fazendo portanto uma interpretação da Constituição segundo a lei, nós sabemos bem. Conversávamos há pouco, o ministro Teori e eu, sobre a questão do auxílio-moradia, que vem sendo pago, por exemplo, à magistratura em função da liminar concedida pelo ministro Fux e, depois, regulada pelo Plenário. E como isso se generalizou, praticamente todos recebem, fora dos tribunais superiores, talvez fora do Supremo Tribunal Federal - e, claro, mimetizamos o Ministério Público -, nós temos o seguinte quadro: De que tipo de verba que nós estamos tratando? É uma verba indenizatória? Mas ela é paga a todos? Nesse caso, os aposentados também não poderão reivindicar? Veja a que ponto nós chegamos.*

*Nesses dias, informaram-me em Goiás que já estão pagando cinco anos retroativos de auxílio-moradia.*

*O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar, só um aparte, por favor? Eu, como Presidente do CNJ, mandei todos os tribunais informarem como é que está sendo pago esse auxílio-moradia. Todos os excessos, pagamento em duplicata, a aposentados, retroativos, serão objeto de um processo específico para averiguação.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas estão me dando, então, essa informação de que já se está fazendo o pagamento retroativo, tornando, inclusive, muito mais difícil um eventual ressarcimento.*

*É evidente que, nesse contexto, nós temos uma grande responsabilidade. Vossa Excelência tem, como nós no TSE, enfrentado todas essas incompreensões dos servidores. Hoje, a gente, passando pelas ruas do Brasil, encontra cartazes. Nesses dias ainda vi, em Porto Alegre, um cartaz contra o auxílio-moradia dos magistrados. Porque, diante da controvérsia que se coloca, os magistrados passam a ser alvo desse debate - nós sofremos isso no Tribunal Superior Eleitoral. Quando nós afirmamos que estamos apoiando os pleitos dos servidores, eles se voltam contra nós dizendo: "você cuidam dos juizes; e, por isso, os servidores estão abandonados". Portanto, esse tema está colocado. Nós não podemos ... Isso precisa de uma regulação.*

*Quer dizer, em nome dessa chamada autonomia econômico-financeira, ou autonomia administrativo-financeira, vão-se produzindo distorções que descumprem o fator elementar do princípio da legalidade. Claro que, em alguns casos, nós estamos copiando o Ministério Público, que também abusou na construção do modelo - já disse a ministra Cármen. Evidente.*

*Nesses dias, chegou aqui ao Tribunal uma discussão sobre se procurador tem direito a andar de primeira classe ou classe executiva. Quer dizer, vejam o delírio a que nós estamos submetidos: o país imerso em uma crise, discutindo se paga ou não Bolsa Família e, aí, a gente discute se o Procurador tem direito a andar de primeira classe. É muita coragem! Veja que nós perdemos os paradigmas. Nações ricas não têm esse paradigma. Veja que nós perdemos alguns referenciais e precisamos de sofrer um choque - talvez esse choque pelo qual nós estamos passando seja exatamente esse sinal. Mas vamos acionar o "desconfiômetro". Vamos olhar a legislação. Estamos fazendo uma leitura extravagante, extravagantíssima, da ideia de autonomia administrativa e financeira. Não foi para isso que o constituinte a concebeu.*

*Veja que, nesses dias, nós tivemos aquele debate sobre a Defensoria Pública e vimos que a primeira medida que a Defensoria Pública tomou,*

*depois de ter obtido a prerrogativa, foi dar-se auxílio-moradia. Que duro aprendizado esse! Nós temos de fazer uma profunda autocrítica, porque estamos obviamente dando mau exemplo. Estamos dando mau exemplo. E ficamos sem condições de olhar para nossos servidores, de olhar para os jurisdicionados, diante dessas "gambiaras" que nós estamos produzindo com liminares, com decisões, com resoluções, com portarias. Portanto, Presidente, é urgente essa discussão, sob pena de nós conspurcarmos nossas próprias atividades. É claro que é justo que se pague um salário adequado, mas é importante que o salário seja legal, seja legítimo, não fruto de concepções cerebrinas e de arranjos de conveniência. Então é chegada a hora de nós discutirmos. E isto vale para nós e vale também para o Ministério Público, evidentemente, no qual nós agora estamos nos mirando. Inclusive, temos esse fenômeno da equiparação agora ao Ministério Público, a toda hora, porque, claro, avançaram tanto. Mas como que esse sujeito depois vai-se olhar no espelho e vai-se dizer fiscal da lei? E olhar para este servidor humilde, que às vezes luta por recomposição salarial? Portanto, esse é um tema que está em nossa agenda. Não adianta nós fingirmos que não temos nada com isso. E, claro, isso está-se repetindo agora. A informação que eu dei é uma informação verídica, eu fui checá-la. Aquilo que era razoabilíssimo - o juiz substituí numa outra vara e, portanto, tem um acréscimo de serviço. E às vezes, inclusive, se desloca para responder. Logo, seria justa a gratificação. Vejam que isso se tornou pura remuneração. E daí a dificuldade de fazer a distinção, feita agora pela ministra Cármen, entre indenização e...*

*A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eles sabem que não é indenização. Quem paga está sabendo que não é indenização.*

*O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - E vejam que, inspirada no critério da Justiça do Trabalho, a Justiça Federal adotou que qualquer juiz que tiver mais de mil processos recebe também, porque ele já está em substituição. E isso vale também agora para a Justiça do Trabalho, que subiu para mil e quinhentos. Vejam que se generalizou, portanto, a tal verba de substituição. Vamos chamar isso de indenização? Ora, se é pago a todos... E ainda tem essa expressão que o ministro Teori trouxe, de que isto também envolve, para fugir do teto, concessões em termos de licença. Isto é preocupante. Certamente isto não se recomenda. Mas isso acaba sendo repetido pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública. Por isso que naquela PEC que foi votada, de equiparação com o Judiciário, até guarda florestal estava pretendendo a equiparação evidentemente. Não surpreende. Fora as carreiras jurídicas etc.*

*Então, nós estamos vivendo um momento muito delicado. Nós temos responsabilidades sobre o assunto. Acompanho a eminente Relatora, mas considero relevantíssimo que o Tribunal discuta, tanto o tema das vantagens pessoais, como dessas verbas indenizatórias, chegando talvez até a um certo analitismo de dizer que são e que não são, porque nós generalizamos realmente esta prática e estamos a ver que isso tem consequências, consequências na comunidade. Nós perdemos a credibilidade, nós perdemos a legitimidade se incidirmos neste tipo de equívoco. Isso é delicado. Dizer: "Ah, eles vão lá e metem a mão no cofre". Não é digno das nossas atividades, de quem tem de zelar pela boa aplicação do Direito.<sup>33</sup>*

Dito cenário, a par de ensejar perplexidade e descrédito institucional, porquanto ambientado em órgãos encarregados de interpretar ou fiscalizar a lei, evidencia a

<sup>33</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 606.358/SP (Repercussão Geral – Tema 257), Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-063, public. 07.04.2016.

efetiva resistência que ronda a real aplicação do teto constitucional, tornando compreensível a abordagem nos meios de comunicação, acerca da indevida observância do teto constitucional.

E tal resistência contribuiu para aumentar a descrença da própria sociedade quanto à possibilidade de que, algum dia, possa haver uma efetiva limitação da remuneração dos agentes públicos situados no topo da pirâmide vencimental do serviço público brasileiro.

## **7 O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 449/16. A TENTATIVA LEGISLATIVA DE DEFINIÇÃO DAS VERBAS EXCLUÍDAS DO TETO CONSTITUCIONAL.**

Na seara legislativa, é importante anotar que, em 13.12.2016, o Plenário do Senado Federal aprovou o Projeto de Lei do Senado de nº 449, de 2016<sup>34</sup>, que regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da CRFB. Após dita aprovação, o Projeto seguiu para a Câmara de Deputados, onde aguarda apreciação.

A redação final dada ao aludido Projeto de Lei, a par de definir os agentes públicos abrangidos pela norma, na esteira da doutrina específica (incluindo em tal conceito, expressamente, os empregados e dirigentes de entidades fechadas de previdência patrocinadas por pessoas jurídicas de direito público, na forma do art. 40, § 14, da CRFB, os servidores ou empregados de consórcios públicos de que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios participem, os contratados por tempo determinado pelas pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, na forma do art. 37, IX, da CRFB), busca delimitar, de forma ampla (e, por isso, extensa), o rol das verbas que integram o conceito de rendimentos ou parcelas destes, como se pode constatar no respectivo art. 6º, *in verbis*:

*Art. 6º Constituem rendimentos ou parcelas destes, entre outras, as seguintes verbas:*

*I – vencimentos, salários, soldos ou subsídios;*

*II – verbas de representação;*

---

<sup>34</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

- III – parcelas de equivalência ou isonomia;*
- IV – abonos;*
- V – prêmios;*
- VI – adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta parte, “cascatinha”, quinze e vinte e cinco por cento, trintenário, quinto, décimos e outros adicionais referentes a tempo de serviço;*
- VII – gratificações de qualquer natureza e denominação;*
- VIII – diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;*
- IX – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI);*
- X – ajuda de custo para capacitação profissional;*
- XI – retribuição pelo exercício em local de difícil provimento;*
- XII – gratificação ou adicional de localidade especial;*
- XIII – proventos e pensões estatutárias, especiais ou militares, inclusive os benefícios decorrentes das Leis nºs 4.284, de 20 de novembro de 1963, 4.937, de 18 de março de 1966, 7.087, de 29 de dezembro de 1982, e 9.506, de 30 de outubro de 1997;*
- XIV – valores decorrentes de exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, independentemente da denominação recebida ou da atribuição dada;*
- XV – valores decorrentes do exercício cumulativo de atribuições, inclusive os relativos às gratificações instituídas pelas Leis nºs 13.024, de 26 de agosto de 2014, 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, de 12 de janeiro de 2015;*
- XVI – substituições;*
- XVII – diferenças resultantes de desvio funcional ou de regular exercício de atribuições de cargo mais graduado na carreira;*
- XVIII – gratificação por assumir outros encargos;*
- XIX – remuneração ou gratificação decorrente do exercício de mandato;*
- XX – abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;*
- XXI – adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de penosidade;*
- XXII – adicional de radiação ionizante;*
- XXIII – gratificação por atividades com raios-X;*
- XXIV – horas extras;*
- XXV – adicional de sobreaviso;*
- XXVI – hora repouso e hora alimentação;*
- XXVII – adicional de plantão;*
- XXVIII – adicional noturno;*
- XXIX – gratificação por encargo de curso ou concurso;*
- XXX – valores decorrentes de complementação de provento ou de pensão;*

*XXXI – bolsa de estudos de natureza remuneratória;*

*XXXII – auxílios, benefícios ou indenizações concedidos sem necessidade de comprovação de despesa, tais como:*

*a) auxílio-moradia;*

*b) assistência pré-escolar, auxílio-educação ou auxílio-creche;*

*c) assistência médica e odontológica ou auxílio-saúde;*

*d) adicional ou auxílio-funeral;*

*XXXIII – remuneração proveniente das entidades identificadas no art. 1º, parágrafo único, I, “f”, desta Lei;*

*XXXIV – remuneração decorrente de participação em conselho de administração ou fiscal de empresas públicas ou sociedades de economia mista;*

*XXXV – remuneração de agentes públicos por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal transferidos a entidades privadas, incluídas as provenientes de transferências efetuadas com base na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;*

*XXXVI – honorários profissionais de qualquer espécie decorrentes do exercício da função pública;*

*XXXVII – a indenização de férias não gozadas, ressalvada a hipótese prevista no inciso VI do § 1º do art. 7º;*

*XXXVIII – a licença-prêmio convertida em pecúnia em razão da não fruição na atividade;*

*XXXIX – outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 7º.*

*Parágrafo único. Consideram-se rendimentos, embora sujeitos às regras especiais de sujeição aos limites de rendimentos, constantes dos arts. 8º e 9º desta Lei, o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias.<sup>35</sup>*

Note-se que, em tal redação o termo utilizado foi *rendimentos*, cujo conceito, na acepção doutrinária, como visto, é mais restrito que o de *remuneração*, o qual, salvo melhor entendimento, seria mais adequado, na medida em que o rol apresentado pelo art. 6º não se limita ao vencimento do cargo acrescido das vantagens fixas inerentes ao mesmo, estendendo-se, ao contrário, para atingir outras parcelas, seja de natureza pessoal, como, por exemplo, verbas de representação,

---

<sup>35</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.



substituições, gratificação por assumir outros encargos, bolsa de estudos de natureza remuneratória, etc., como também de natureza indenizatória, tais como, as indenizações que independam de comprovação de despesa (v.g. assistência pré-escolar, auxílio-saúde, adicional ou auxílio-funeral, entre outros), a licença-prêmio convertida em pecúnia em razão da não fruição na atividade, etc.

Chama a atenção, ainda, no inciso XXXIX, do art. 6º, acima transcrito, a técnica residual utilizada pela regra, de modo a indicar a consideração, no conceito de rendimentos, de outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 7º, do mesmo texto. Ou seja, somente o que constar da norma excludente é que se deve considerar fora do alcance do limite constitucional, sendo, *a contrario sensu*, abarcados pelo teto todas as demais verbas ou parcelas, ainda que não previstas textualmente no referido art. 6º.

E, segundo o art. 7º, *caput* e § 1º, do Projeto de Lei em análise, as exclusões se limitam a parcelas de caráter indenizatório (na linha do art. 37, § 11, da CRFB), que preencham, cumulativamente, as características arroladas nos seus incisos, *in verbis*:

*Art. 7º Possuem caráter indenizatório, não integrando o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos, as parcelas previstas em lei que:*

*I – não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial;*

*II – objetivem reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades; e*

*III – constituam:*

*a) ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;*

*b) auxílio-alimentação ou similar, que tenha como objetivo o ressarcimento das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;*

*c) auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada decorrente de mudança de ofício do local de residência;*

*d) diárias em viagens realizadas por força das atribuições do cargo;*

*e) auxílio-transporte;*

*f) indenização de transporte;*

*g) indenização de campo;*

*h) auxílio-fardamento;*

*i) auxílio-invalidéz;*

*j) adicional ou auxílio-funeral, quando concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada com o falecimento do agente público ou aposentado.*

*§ 1º Também não integrarão o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos:*

*I – os valores recebidos de entidade de previdência complementar, fechada ou aberta;*

*II – o valor de contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes;*

*III – o abono de permanência em serviço, de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal;*

*IV – as retribuições previstas no art. 8º, III, “a” e “b”, da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, e art. 3º, caput e § 1º, da Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004;*

*V – o abono pecuniário de férias, limitado a 10 (dez) dias por exercício;*

*VI – a indenização de férias não gozadas, quando da passagem para a inatividade, limitada a 2 (dois) períodos adquiridos de 30 (trinta) dias;*

*VII – a indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;*

*VIII – a ajuda de custo prevista no art. 3º, XI, “b”, da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;*

*IX – a gratificação de magistrado e de membro do Ministério Público pelo exercício da função eleitoral, prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991.<sup>36</sup>*

A verba atinente à função eleitoral dos magistrados e membros do Ministério Público, restou expressamente excluída do limite remuneratório (na linha já adotada pela jurisprudência), admitindo-se, pois, sua percepção até mesmo pelos Ministros do STF (paradigma máximo da remuneração na esfera federal), porquanto entendimento contrário ensejaria a prestação de serviços, pelos mesmos, sem qualquer contraprestação.

Pertinente observar o detalhamento adotado para o caso do auxílio-moradia. Embora tenha sido arrolado no inciso XXXII, “a”, do art. 6º, como parcela integrante dos vencimentos (ao que parece, para abarcar as situações em que o pagamento se dá de forma geral, para a categoria toda, independentemente de comprovação de

---

<sup>36</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

necessidade ou despesa específica), o auxílio-moradia também é elencado como verba indenizatória, excluída do teto constitucional, no inciso III, "c", do art. 7º, porém com o condicionamento exigido pelo §2º, *in verbis*:

*§ 2º A natureza indenizatória da verba a que se refere a alínea "c" do inciso III do caput deste artigo fica condicionada à comprovação de que o beneficiário, seu cônjuge, ou filhos menores não possuem imóvel na localidade, bem como nenhum deles recebe auxílio com idêntico fundamento.<sup>37</sup>*

Ou seja, fica nítida a intenção de conferir tratamento distinto ao auxílio-moradia, de acordo com a situação geradora de sua percepção, abarcando, no limite constitucional, a situação atualmente vivenciada por categorias jurídicas que percebem dito auxílio (amparadas por decisões judiciais ou deliberações de Conselhos institucionais), de forma geral, sem vinculação com o efetivo deslocamento residencial para o exercício do cargo, afastando, ainda, o recebimento do referido auxílio por mais de um integrante do mesmo grupo familiar.

Tratamento similar foi dado ao adicional ou auxílio-reclusão, cujo afastamento do teto foi previsto no art. 7º, inciso III, letra "j", quando concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada com o falecimento do agente público ou aposentado, ao passo que, na concessão independentemente de comprovação do gasto, deve a mesma verba ser considerada para fins de aplicação do teto remuneratório, como refere o art. 6º, XXXII, "d", do Projeto.

Outra questão que também consta do texto em análise, diz respeito à situação de cumulações de cargos ou proventos, que tem gerado demandas judiciais com vistas a pleitear tratamento distinto, de cada um dos proventos ou vencimentos, para fins de aplicação do teto constitucional. Dita matéria, aliás, é objeto de Recursos Extraordinários com reconhecida repercussão geral, perante o excelso STF, nos temas de nº 359 (RE 602.584/DF – Incidência do teto constitucional sobre o montante decorrente da acumulação de proventos e pensão), 377 (RE 612.975/MT – Incidência do teto remuneratório no caso de acumulação de cargos públicos), 384 (RE 602.043/MT – Incidência do teto a servidores já ocupantes de dois cargos públicos

---

<sup>37</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

antes da vigência da EC 41/2003) e 627 (RE 658.999/SC - Acumulação de pensão decorrente de cargo de médico militar com outra de médico civil).

Neste ponto, o Projeto de Lei adota o limite do teto constitucional para o somatório da remuneração, como explicita o respectivo art. 3º, *in verbis*:

*Art. 3º O limite de rendimentos aplica-se ao somatório das verbas dessa natureza percebidas por uma mesma pessoa, ainda que provenham de mais de um cargo ou emprego, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou de qualquer combinação possível entre tais espécies de rendimentos, inclusive quando originados de fontes pagadoras distintas.*

*§ 1º No caso de recebimento de rendimentos sujeitos a diferentes limites, sobre o somatório incidirá aquele de maior valor, sem prejuízo da aplicação, a cada cargo, emprego, aposentadoria ou pensão, de seu respectivo limite, tal como fixado no art. 2º desta Lei.*

*§ 2º A cessão de agente público a outro órgão, Poder ou ente da Federação, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, observará o disposto no § 1º deste artigo.<sup>38</sup>*

O cotejo da aludida regra, com a definição de rendimentos, para os fins da Lei em elaboração, contida no inciso IV do parágrafo único do respectivo art. 1º, permite antever a limitação ao teto constitucional, inclusive, da cumulação dos vencimentos ou proventos, de aposentadoria ou pensão, estatutária, militar ou especial, com a aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social, *in verbis*:

*Art. 1º (...)*

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, são considerados:*

*(...)*

*IV – rendimentos: quaisquer valores percebidos em razão de vínculo estatutário ou celetista mantido com pessoa jurídica integrante da Administração Pública, ou ainda pelo exercício de cargo militar ou eletivo, bem como os valores percebidos a título de aposentadoria ou pensão, estatutária, militar ou especial, e de aposentadoria pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), excetuadas, em qualquer caso, as verbas de caráter indenizatório;<sup>39</sup>*

---

<sup>38</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

<sup>39</sup> *Idem*.

Pertinente, ainda, anotar que o Projeto de Lei em apreço, em sua redação aprovada pelo Senado Federal, prevê a adoção do chamado regime de competência, para apuração do limite mensal do teto constitucional, como estabelece o seu art. 5º, *verbis*:

*Art. 5º A aferição da observância dos limites de que trata esta Lei será feita segundo o regime de competência, não constituindo causa para afastar a sua incidência o caráter temporário ou variável dos rendimentos, o pagamento em atraso, adiantado ou por força de decisão judicial. Parágrafo único. O cálculo das reposições ao erário exigidas em virtude de pagamentos indevidos levará em conta os limites de rendimentos vigentes à época dos pagamentos.<sup>40</sup>*

O Projeto de Lei em pauta prevê, ainda, para fins de assegurar a observância do limite constitucional remuneratório, a apresentação, pelos agentes públicos, quando de seu ingresso ou da concessão dos benefícios de pensão ou aposentadoria, "*de declaração quanto ao exercício de cargos ou empregos públicos e à percepção de proventos ou de pensão, bem como de benefício de aposentadoria (sic) o RGPS*", a ser renovada anualmente (art. 12, *caput* e §1º).

O Projeto em apreço estabelece, em seu art. 17, prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias para a instituição, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, além de pensionistas, para fins de controle do teto constitucional, vedando a transferência voluntária de recursos, por parte da União, aos entes que não cumprirem dito prazo ou, ainda, que deixarem de atualizar o sistema, classificando, ademais, como ato de improbidade (art. 12, incisos II e III, da Lei nº 8.429/92) o descumprimento do prazo em comento ou, quando do atraso da implantação do sistema decorrer a percepção de quantias acima dos limites de rendimento constitucional.

Outro prazo previsto é do 90 (noventa) dias, a contar da publicação da Lei, para que a União firme convênios com os demais entes da Federação, para efeitos de controle do limite de rendimentos.

---

<sup>40</sup> BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei do Senado nº 449/2016, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

Por fim, para delimitar sua eficácia imediata, o Projeto esclarece, no art. 19, que a aplicação do limite de rendimentos não se condiciona à instituição do sistema nem à celebração dos convênios de que tratam os arts. 18 e 19, do texto (em verdade arts. 17 e 18), situações que não poderão ser invocadas para legitimar a percepção de remuneração acima do teto constitucional, ocorrida anteriormente à sua entrada em vigor.

Em que pese as definições pretensamente claras, do texto em análise (e seu viés moralizador, no sentido de pretender a aplicação do teto constitucional de forma rígida conforme a interpretação do art. 37, XI, que vem sendo dada nos precedentes jurisprudenciais analisados), não se pode antever pacificação quanto ao tema, eis que, por certo, advirão questionamentos acerca da adequação constitucional do tratamento conferido a determinados pontos, especialmente quando já existente orientação jurisprudencial em sentido oposto ao contido na regra vindoura, como no caso, v.g., das cumulações permitidas constitucionalmente de cargos ou proventos, em relação aos quais, a orientação do eg. STJ<sup>41</sup> tem admitido o tratamento apartado de cada um dos rendimentos para fins de aplicação do teto, a evidenciar que o tema deverá contar com a manifestação (aliás já prevista, conforme os temas de repercussão geral já existentes) da excelsa Corte Suprema, para seu definitivo equacionamento.

---

<sup>41</sup> Vide, neste sentido, os seguintes julgados, *verbis*:

*ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CUMULAÇÃO DE DOIS CARGOS PÚBLICOS CONSTITUCIONALMENTE ADMITIDOS. CARGOS CONSIDERADOS ISOLADAMENTE PARA A INCIDÊNCIA DO TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. JULGADO PARADIGMA: RMS 33.134/DF, REL. MIN. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJE 27.08.2013. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.*

1. *A Primeira Seção desta egrégia Corte Superior firmou entendimento de que em se tratando de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente.*

2. *Agravo Regimental desprovido. (STJ, AgRg no RMS 32917/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Dje 30.03.2015)*

*RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. QUESTÃO DE ORDEM. MATÉRIA SUBMETIDA AO CRIVO DA PRIMEIRA SEÇÃO DESTE SUPERIOR TRIBUNAL. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CUMULAÇÃO DE CARGOS PERMITIDA CONSTITUCIONALMENTE. CARGOS CONSIDERADOS, ISOLADAMENTE, PARA APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO.*

1. *"Tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente". (Precedentes: AgRg no RMS 33.100/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe 15/05/2013 e RMS 38.682/ES, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 05/11/2012).*

2. *Recurso Ordinário em Mandado de Segurança provido.*

*(STJ, RMS 33.134/DF, Primeira Seção, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 27/08/2013)*

## 8 CONCLUSÃO

Após duas alterações na redação original e o decurso de quase trinta anos desde a promulgação da Constituição atual do Brasil, permanece vivo o debate acerca dos contornos de aplicação do teto constitucional estabelecido pelo art. 37, XI, estando pendentes diversos recursos extraordinários, com repercussão geral já reconhecida, no âmbito do STF, havendo, ainda, o Projeto de Lei do Senado de nº 449/2016 que busca definir questões importantes, como as verbas que devem ser consideradas ou excluídas do apontado limite remuneratório, bem como estabelece critérios e mecanismos de controle para a devida observância do preceito constitucional que define o patamar máximo da remuneração dos agentes públicos brasileiros.

E, convém observar, em todos os recursos extraordinários dotados de repercussão geral, mencionados ao longo deste trabalho, o recorrente é o Poder Público, a evidenciar a enorme dificuldade, sobretudo nas instâncias ordinárias, para firmar entendimento favorável à aplicação imediata e ampla do teto constitucional remuneratório.

Embora dita tendência quanto ao afastamento da limitação decorrente do teto constitucional, para determinados casos, sobretudo quando impliquem na imediata redução do montante que vem sendo auferido pelos servidores ativos ou inativos, bem como por seus pensionistas, os julgados recentes, dotados de repercussão geral, da Corte Suprema tem reconhecido a prevalência do teto constitucional para abarcar a remuneração integral, inclusive verbas de natureza pessoal, autorizando a cogitar que, em julgamentos futuros, dos temas com repercussão geral ainda pendentes, venha a se firmar entendimento no sentido da incidência imediata do inciso XI do art. 37 da CRFB, inclusive com abrangência de verba de natureza pessoal, como também para as hipóteses de vencimentos ou proventos recebidos cumulativamente, excluindo-se somente as que ostentem natureza indenizatória.

A redação do inciso XI, do art. 37, da CRFB, remete, com efeito, para a inclusão, no conceito de *remuneração* ou *subsídio* (bem como dos consequentes proventos ou pensões), a ser submetido ao teto constitucional, de todas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza (à exceção das parcelas de natureza indenizatória, na forma prevista no § 11, do mesmo art. 37, da CRFB), além do que refere expressamente o recebimento cumulativo como igualmente sujeito ao limite

constitucional, denotando, pois, a inconstitucionalidade de qualquer excesso percebido para além dos patamares definidos.

O projeto de Lei de nº 449/2016 existente sobre o tema, recentemente aprovado no âmbito do Senado Federal, busca definir, neste sentido, a aplicação do teto constitucional, estabelecendo sua incidência para os aludidos casos de cumulação de vencimentos ou proventos, bem como definindo, com amplitude e extensão, as verbas que integram o limite remuneratório, excluindo somente aquelas dotadas de natureza indenizatória e expressamente previstas no texto da norma em elaboração.

Contudo, ainda que advenha dito regramento, não é de se esperar a pacificação automática do tema, sendo previsível o surgimento de amplo debate acerca das questões então regradadas, a exigir manifestação específica do Poder Judiciário.

Ao que tudo indica, cumprirá ao STF, enquanto guardião da Constituição e derradeiro intérprete do alcance de seus preceitos, estabelecer o alcance e os efeitos do mencionado teto constitucional da remuneração dos servidores públicos, inclusive à luz de eventual Lei regulamentadora do tema, assegurando, assim, o efetivo atendimento do mesmo, como medida de preservação dos recursos públicos e respeito à legalidade e à moralidade pública, evitando dispêndios desnecessários e ilegítimos, tão importantes, de outra parte, para aplicação na desejável qualificação dos serviços ou obras públicas disponibilizados à sociedade em geral.



## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**, 25ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> acesso em 18.08.2016.

BRASIL, Senado Federal, **Projeto de Lei do Senado nº 449/2016**, texto remetido à Câmara dos Deputados em 14.12.2016. Disponível em < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127753> >, em arquivo PDF. Acesso em 10.01.2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 14/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Célio Borja, DJ 01.12.1989, p. 17759.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 600.658/PE (Repercussão Geral – Tema 380), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Ellen Grace, DJe-115, public. 16.06.2011. Rel. atual Min. Rosa Weber, aguarda julgamento de embargos de declaração.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 609.381/GO (Repercussão Geral – Tema 480), Tribunal Pleno, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, DJe 242, public. 11.12.2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 606.358/SP (Repercussão Geral – Tema 257), Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, DJe-063, public. 07.04.2016.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, RMS 33.134/DF, Primeira Seção, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 27/08/2013

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgRg no RMS 32917/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 30.03.2015.

BRESCIANI, Eduardo; SOUZA, André de. Mais de dez mil magistrados recebem remunerações superiores ao teto: Levantamento do GLOBO analisou as últimas folhas salariais dos 13.790 servidores da Justiça comum. **O Globo**, Rio de Janeiro, 23 out 2016. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/brasil/mais-de-dez-mil-magistrados-recebem-remuneracoes-superiores-ao-teto-20340033> >, 23.10.2016 4:30/atualizado 23/10/2016 19:24, acesso em 17.11.2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 10ª ed., São Paulo, Atlas, 1998.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a lei 13.303/2016 – Estatuto das Estatais, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 29ª ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo, Malheiros Editores, 2004.

MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 22ª ed., São Paulo, Atlas, 2007.

NUNES, Regina Lopes Dias. **O Regime de Remuneração dos Agentes Públicos e a Incidência do Teto Constitucional**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 01 de abr. de 2013. Disponível em: <  
[http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o\\_regime\\_de\\_remuneracao\\_dos\\_agentes\\_publicos\\_e\\_a\\_incendencia\\_do\\_teto\\_constitucional](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/9155/o_regime_de_remuneracao_dos_agentes_publicos_e_a_incendencia_do_teto_constitucional)>. Acesso em: 17.11.2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa Visão Tridimensional do Direito**, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2012.

SANTANNA, Gustavo. **Direito Administrativo**, 4ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 12ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 1996.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como Poder**, São Paulo, Memória Jurídica Editora, 2002.

ZALIS, Pieter. A Farra dos Marajás: Mais de 5 000 servidoresb federais recebem além do limite legal. A diferença daria para pagar por um mês a 400 000 aposentados que ganham salário mínimo. **Veja**, São Paulo, Editora Abril, edição 2509, ano 49, nº 51, 21.12.2016, págs. 86/89.

#### Informações processuais consultadas:

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 602.584 RG/DF, Tribunal Pleno, Repercussão Geral reconhecida, Tema 359, DJe 38, public. 25.02.2011, Rel. atual Min. Marco Aurélio, aguarda julgamento de mérito.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 612.975 RG/MT, Tribunal Pleno, Repercussão Geral reconhecida, Tema 377, DJe 76, public. 26.04.2011, Rel. atual Min. Marco Aurélio, aguarda julgamento de mérito.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 602.043 RG/MT, Tribunal Pleno, Repercussão Geral reconhecida, Tema 384, DJe 92, public. 17.05.2011, Rel. atual Min. Marco Aurélio, aguarda julgamento de mérito.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 658.999 RG/SC, Tribunal Pleno, Repercussão Geral reconhecida, Tema 627, DJe 24, public. 05.02.2013, Rel. atual Min. Luiz Fux, aguarda julgamento de mérito.