

Teto das remunerações e subsídios

Cristina Aparecida Faceira Medina Mogioni
Juíza de Direito no Estado de São Paulo

Sumário: 1. Introdução; 2. Histórico das normas constitucionais na Carta Magna de 1988 sobre o teto de remuneração e subsídios; 3. Dissecamento da regra do teto; 4. Irredutibilidade de remuneração e de subsídios; 5. Conclusões.

1. Introdução

A fixação de um teto para as remunerações e os subsídios no âmbito da Administração Pública atende a um duplo objetivo: tem inegável conteúdo ético, eis que visa a impedir que os agentes públicos recebam vencimentos muito elevados, o que contraria o ideal republicano; e visa a evitar o deficit público¹, protegendo, portanto, o erário.

Neste sentido são os votos do eminente Ministro Marco Aurélio Mello, na relatoria dos Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, ambos com repercussão geral reconhecida, julgados em 26/04/2017, dos quais se extrai o seguinte trecho:

A regra do teto constitucional expressa duplo objetivo. De um lado, há nitido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos. De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

Em sentido semelhante, também merece destaque parte do voto proferido pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, extraído do Recurso Extraordinário 609.381, com repercussão geral reconhecida e julgado em 02/10/2014:

O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição, além de se contrapor a noções primárias de moralidade, de transparência e de austeridade na administração dos gastos com custeio, representa uma gravíssima quebra da coerência hierárquica essencial à organização do serviço público.

¹ Ortografia da palavra deficit de acordo com o Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa, elaborado pela Academia Brasileira de Letras. 5. ed., 2009.

A preocupação com o deficit público fez com que a Constituição Federal (CF) estabelecesse variadas restrições à autonomia dos entes da federação no tocante às disposições sobre a remuneração de seu pessoal e, sem dúvida, à instituição do teto de remuneração e de subsídios é uma delas.

Marçal Justen Filho dá ênfase à questão:

A redação atual da Constituição prevê inúmeras limitações à competência organizacional dos entes federativos, visando a produzir a redução do déficit público no desembolso global de recursos para o pagamento do pessoal.²

E no desenvolver de seu pensamento, o autor ainda destaca que há limitações à remuneração previstas para os cargos ou para seus ocupantes, destacando como um destes limites o teto fixado no art. 37, XI, da CF.

No mesmo sentido de que a imposição do teto remuneratório limita a autonomia dos entes da federação e visa a reduzir o deficit público, esclarece Isaias Fonseca de Moraes:

A imposição de teto remuneratório configura inegável limitação constitucional à autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no que tange à disposição da remuneração de seus servidores. Essa medida visa à contenção do déficit público, associada à redução dos gastos com pessoal do setor público.³

Assentadas, portanto, as razões pelas quais foi estabelecido o teto de remuneração e subsídios, passa-se à análise das normas constitucionais a respeito do assunto, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

2. Histórico das normas constitucionais na Carta Magna de 1988 sobre o teto de remuneração e subsídios

A redação original da Constituição Federal

A atual Constituição Federal, em sua redação original, já fixava um teto de remuneração para os servidores públicos, quer dizer, um valor máximo a ser percebido pela categoria. Assim dispunha o art. 37, XI, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

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

² JUSTEN FILHO, 2005, p. 637.

³ MORAES, 2010, p. 236.

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;

Constata-se, pela leitura do então vigente art. 37, XI, da Carta Magna, que havia um teto para cada Poder, nos âmbitos federal e estadual, e, no Município, o teto era representado pela remuneração do Prefeito.

Então, na esfera federal, no âmbito do Poder Judiciário, o teto era a remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; no âmbito do Poder Legislativo, a remuneração dos membros do Congresso Nacional; e, no âmbito do Poder Executivo, a remuneração dos Ministros de Estado.

Na esfera estadual, no âmbito do Poder Judiciário, tinha-se a remuneração dos Desembargadores do Tribunal de Justiça como teto, assim como no Poder Executivo a dos Secretários de Estado e, finalmente, no Poder Legislativo, a remuneração dos Deputados Estaduais.

No Município, o teto era único para os Poderes Executivo e Legislativo, equivalente à remuneração do Prefeito.

Além disso, o artigo 17, “caput”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estipulou:

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.

Muito embora o conteúdo imperativo de tais normas constitucionais, em face da redação também originária do artigo 39, §1º, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a se pronunciar, em ação direta da inconstitucionalidade (Adi 14), se as vantagens pessoais estariam contidas no teto remuneratório.

O art. 39, §1º, da Carta Constitucional dispunha que:

A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

A parte final do art. 39, §1º, da Constituição Federal, ao ressaltar da regra geral da isonomia de vencimentos, as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho, analisada em conjunto com o inciso XI do mesmo artigo, fez surgir a indagação sobre as vantagens pessoais estarem ou não submetidas ao limite de remuneração.

Essa questão foi analisada pela Suprema Corte na ADI 14, em que foi relator o Ministro Célso Borja, em 28/09/1989, assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. O PARÁGRAFO 2. DO ARTIGO 2. DA LEI FEDERAL N. 7.721, DE 6 DE JANEIRO DE 1989, QUANDO LIMITA OS VENCIMENTOS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – “COMPUTADOS OS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO” – A REMUNERAÇÃO MÁXIMA VIGENTE NO PODER EXECUTIVO, VULNERA O ART. 39, PAR. 1., “IN FINE”, DA CONSTITUIÇÃO, QUE SUJEITA A TAL LIMITE APENAS OS “VENCIMENTOS”, EXCLUÍDAS AS VANTAGENS “PESSOAIS”. COMPATIBILIDADE DO CONCEITO DE “VENCIMENTOS” ESTABELECIDOS NA LEI COMPLEMENTAR N. 35/79 E EM OUTROS ARTIGOS DA LEI MAIOR COM A EXEGESE DO ALUDIDO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES “[...] E VANTAGENS PESSOAIS (ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO)[...]”, CONSTANTE DO PAR. 2., ART. 2. DA LEI 7.721/89. (ADI 14, Relator(a): Min. CÉLIO BORJA, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/1989, DJ de 1º/12/1989)

Pela leitura do v. acórdão, fixou-se o entendimento de que a palavra vencimentos mencionada no art. 37, XI, deixava de fora as vantagens pessoais.

A jurisprudência que se seguiu foi no mesmo sentido, ou seja, restou pacificada no entendimento de que as vantagens pessoais e as inerentes ao cargo deveriam ser excluídas do teto (RE 141788, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 18/6/1993; RMS 21857, Primeira Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 5/5/1995; ADI 1550 MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 4/4/1997; RE 185842, Pleno, Red. p/ acórdão Min. Maurício Corrêa, DJ de 2/5/1997; ADI 1443 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25/4/1997).

Conclui-se, então, que a regra do teto teve seu alcance diminuído diante desta compreensão de que as vantagens pessoais e as relativas à natureza e ao local de trabalho deveriam ser excluídas do teto, o que era ainda mais agravado pelo fato de que muitas leis ordinárias instituíam tais vantagens.

Neste sentido esclarece Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Essa regra nunca foi inteiramente aplicada, seja porque a jurisprudência se firmou no sentido de que se excluíam do teto as vantagens pessoais e as inerentes ao cargo, seja porque leis ordinárias criavam determinadas vantagens pecuniárias, expressamente excluindo-as do teto.⁴

A modificação do art. 37, XI, pela Emenda Constitucional 19/1998

A partir da Emenda 19/1998, que alterou a redação do art. 37, XI, houve nova tentativa de impor a observância da regra do teto, ante a menção expressa à inclusão

⁴ DI PIETRO, 2017, p 712.

das vantagens pessoais e às relativas à natureza e ao local de trabalho na composição do valor máximo de remuneração.

Confira-se a redação do inciso XI, do 37, da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998:

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 (grifo nosso)

Com a modificação, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) passou a ser o teto de remuneração para todos os agentes públicos, no âmbito de todas as esferas de governo e de todos os Poderes de Estado.

A mesma emenda ainda alterou a redação do artigo 48, XV, da Constituição Federal, determinando que a fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal deveria ser instituída por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, houve expressa disposição, no artigo 29 da Emenda Constitucional em análise, que:

Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

Nada obstante, o STF, em decisão de cunho administrativo, entendeu que a norma do art. 37, XI, não era autoaplicável e, portanto, dever-se-ia aplicar o teto constitucional anterior.

Quer dizer, como a emenda alterou a redação do artigo 48, XV, da Constituição Federal, determinando que a fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal deveria ser instituída por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, o entendimento do próprio STF, em decisão de cunho administrativo, foi no sentido de que enquanto não fosse editada a lei, dever-se-ia aplicar o teto constitucional anterior à emenda.

Este, aliás, foi o entendimento do STF na ADI 2075, cuja ementa assim está redigida:

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)

Outras decisões, no mesmo sentido, seguiram-se: 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.

A modificação do art. 37, XI, pela Emenda Constitucional 41/2003

Neste cenário é que surge a Emenda Constitucional 41/2003, em mais uma empreitada para impor a regra do teto de remuneração e subsídios, seja para fazer constar, expressamente, que as vantagens pessoais e as de qualquer outra natureza submetem-se ao teto remuneratório, seja para alterar a forma de fixação do subsídio mensal dos Ministros do STF, conforme, respectivamente, a redação dada ao artigo 37, XI, da Constituição Federal e ao artigo 48, XV, da Constituição Federal.

O art. 37, XI, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, passa a ter o seguinte conteúdo, que ainda está em vigor:

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 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;

Além disso, diante da dificuldade de que os três Poderes reunidos deliberassem sobre a lei de iniciativa conjunta para a fixação dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 41/2003 alterou também a redação do art. 48, XV, da Constituição Federal, para estabelecer que a competência na fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal é do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

Então, face à ordem constitucional instituída pela emenda constitucional 41/2003, competia ao Supremo Tribunal Federal elaborar o projeto de lei visando à fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e encaminhá-lo ao Congresso para tramitação e votação, após o que seria enviado à sanção presidencial.

A mesma emenda instituiu que, enquanto não fosse editada a lei de que tratava o art. 48, XV, deveria vigorar, como o valor do subsídio de Ministro do STF, para os fins do limite fixado no inciso XI, do art. 37, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação da referida Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço (art. 8º, EC 41/2003).

Tais alterações foram destinadas a afastar o entendimento de que a regra do teto não era autoaplicável e, conseqüentemente, impedir que as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza ficassem de fora do limite de remuneração e subsídios.

E, por fim, igualmente ao que já estabelecia a Emenda Constitucional 19/1998, o art. 9º da Emenda Constitucional 41/2003 mandou aplicar o disposto no artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Aos vencimentos, remunerações e subsídios 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.

Foi na vigência desta ordem normativa que decisão administrativa do Presidente do Supremo Federal determinou o corte na remuneração de Ministros aposentados do Supremo Tribunal Federal, para o fim de submissão à regra do teto, o que ensejou a impetração do Mandado de Segurança, sob nº 24.875.

Os Ministros aposentados questionaram o corte em seus proventos, alegando, em síntese, a inconstitucionalidade parcial do art. 37, XI e do art. 8º da EC 41/2003, e que a jurisprudência do STF é no sentido de que as vantagens pessoais não se submetem ao teto.

No caso, os Ministros tiveram suprimido, por decisão administrativa do Presidente do STF, o valor equivalente a 20% de sua remuneração, que se referia a uma vantagem instituída no artigo 184, III, da Lei 11.711/52, cujo montante excedia o teto.

A decisão da Corte Suprema, por maioria de votos, determinou que o valor continuasse a ser pago, até que fosse absorvido, no futuro, pelos novos valores fixados a título de subsídios, de modo a preservar a regra do teto, mas também compatibilizá-la com o princípio da irredutibilidade de vencimentos e subsídios.

Confira-se a ementa do julgado:

EMENTA: I. Ministros aposentados do Supremo Tribunal Federal: proventos (subsídios): teto remuneratório: pretensão de imunidade à incidência do teto sobre o adicional por tempo de serviço (ATS), no percentual máximo de 35% e sobre o acréscimo de 20% a que se refere o art. 184, III, da Lei 1711/52, combinado com o art. 250 da L. 8.112/90: mandado de segurança deferido, em parte. [...] V. Magistrados: acréscimo de 20% sobre os proventos da aposentadoria (Art. 184, III, da L. 1.711/52, c/c o art. 250 da L. 8.112/90) e o teto constitucional após a EC 41/2003: garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos: intangibilidade. 1. Não obstante cuidar-se de vantagem que não substantiva direito adquirido de estatura constitucional, razão por que, após a EC 41/2003, não seria possível assegurar sua percepção indefinida no tempo, fora ou além do teto a todos submetido, aos impetrantes, porque magistrados, a Constituição assegurou diretamente o direito à irredutibilidade de vencimentos – modalidade qualificada de direito adquirido, oponível às emendas constitucionais mesmas. 2. Ainda que, em tese, se considerasse susceptível de sofrer dispensa específica pelo poder de reforma constitucional, haveria de reclamar para tanto norma expressa e inequívoca, a que não se presta o art. 9º da EC 41/03, pois o art. 17 ADCT, a que se reporta, é norma referida ao momento inicial de vigência da Constituição de 1988, no qual incidiu e, neste momento, pelo fato mesmo de incidir, teve extinta a sua eficácia; de qualquer sorte, é mais que duvidosa a sua compatibilidade com a “cláusula pétrea” de indenidade dos direitos e garantias fundamentais outorgados pela Constituição de 1988, recebida como ato constituinte originário. 3. Os impetrantes – sob o pálio da garantia da irredutibilidade de vencimentos –, têm direito a continuar percebendo o acréscimo de 20% sobre os proventos, até que seu montante seja absorvido pelo subsídio fixado em lei para o Ministro do Supremo Tribunal Federal. [...]. (MS 24875, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2006, DJ de 06/10/2006) (grifo nosso).

Em conclusão, o v. acórdão entendeu que o novo teto de remuneração deveria ser aplicado, sem que contra ele se pudesse invocar direito adquirido, mas o valor nominal recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal deveria ser preservado a fim de que o princípio da irredutibilidade fosse observado. Com o passar do tempo e conforme os reajustes dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei, os novos valores de subsídios culminariam por absorver a parcela que excedia o teto.

Este entendimento, todavia, acabou por ser posteriormente alterado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 609.381, com Repercussão Geral reconhecida, mas cuja análise será feita mais à frente.

Antes, porém, convém continuar a análise das normas constitucionais sobre o teto, dado que a Emenda Constitucional nº 47/2005, instituiu novas regras a seu respeito.

A inclusão dos parágrafos 11 e 12 ao artigo 37 pela Emenda Constitucional nº 47/2005

A Emenda Constitucional nº 47/2005 introduziu ao artigo 37, os parágrafos 11 e 12; o primeiro com a finalidade de excluir as parcelas de caráter indenizatório dos limites remuneratórios do seu inciso XI; e, o segundo, com a finalidade de facultar aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Atualmente, portanto, existe um teto para cada ente da federação, diferenciando-se, ainda, no âmbito estadual e distrital, os Poderes de Estado, mas com a possibilidade de que na esfera estadual e distrital seja fixado um teto único, qual seja o subsídio dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, o que, no entanto, não pode ser aplicado aos Deputados Estaduais e Distritais.

Abaixo a regra do teto será esmiuçada, no mister de apreender toda sua extensão, pelo que se voltará à esta última abordagem.

3. Dissecamento da regra do teto

Permito-me aqui, com a vênua do leitor, utilizar de um termo mais afeto à anatomia, o dissecamento, para tentar extrair do art. 37, XI e das outras normas constitucionais que em seu torno gravitam, as conclusões necessárias à exata compreensão da regra do teto constitucional de remuneração e subsídio, o que, adiante, é tarefa árdua.

A primeira questão a ser destacada é a de que o teto constitucional abrange os agentes que estão submetidos ao regime de remuneração e os que estão sujeitos ao regime de subsídios.

O art. 37, XI principia justamente por dispor que “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos” submetem-se ao teto constitucional.

Sabe-se que há dois regimes remuneratórios em vigor: o regime de remuneração (ou de vencimentos) e o regime de subsídios.

Alguns agentes públicos estão obrigatoriamente submetidos ao regime de subsídios, que é fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória (art. 39, §4º, da CF), havendo também os facultativamente remunerados por subsídios, desde que haja opção legislativa do respectivo ente da federação e se tratem de servidores organizados em carreira (art. 39, §8º, CF).

Por oportuno, apesar de a Constituição Federal estabelecer que o agente remunerado por subsídio não recebe vantagens pecuniárias outras que não sejam a “parcela única” que forma seu subsídio, o artigo 39, §3º, da Constituição Federal aponta em direção diversa, ao mandar que se aplique ao ocupante de cargo público o disposto no artigo 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX. Assim, o agente remunerado por subsídio faz jus ao décimo terceiro salário, adicional de férias, licença-gestante, etc.

Além disso, as vantagens indenizatórias igualmente devem ser pagas aos agentes remunerados por subsídios porque elas têm por finalidade compensar por despesas efetuadas no exercício das atribuições do cargo, tal como ocorre com diárias e ajudas de custo. Então, acaso não fossem pagas, haveria, sem dúvida, enriquecimento indevido do Estado à custa do agente público.

Esclarecido o ponto, convém retomar o regime de subsídios, para deixar assentado que, conforme a Constituição Federal, são remunerados obrigatoriamente por subsídios: 1. os membros de Poder; 2. os Ministros de Estados, os Secretários Estaduais e Municipais; 3. os membros da Magistratura; 4. os membros do Ministério Público; 5. os Ministros do Tribunal de Contas da União; 6. os integrantes da Advocacia-Geral da União, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal e os Defensores Públicos; e 7. os servidores públicos policiais.

Quem não se submeter ao regime de subsídios, estará incluído no regime de remuneração, também chamado de regime de vencimentos. Neste regime, a remuneração é formada por uma parte fixa, que corresponde ao valor padrão fixado em lei, e uma parte variável, que equivale às vantagens pecuniárias, que se dividem em indenizações, gratificações e adicionais.

A regra do teto constitucional abrange os dois regimes, seja o de remuneração ou de vencimentos, seja o de subsídios.

A segunda questão a ser enfrentada refere-se ao âmbito de abrangência da regra do teto, considerada a Administração Pública.

A regra do teto está contida no inciso XI, do artigo 37, de modo que o “caput” do artigo deve ser considerado.

Assim dispõe o art. 37, “caput”:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte.

Quer dizer que, a princípio, os incisos contidos no artigo 37, o que inclui o inciso XI, reportam-se a toda a Administração Pública, Direta e Indireta, e a todos os Poderes dos entes da federação.

No entanto, o inciso XI, logo em seu início, dispõe que

a remuneração e o subsídios 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 (grifo nosso)

submetem-se à regra do teto.

Ora, a despeito das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias estarem incluídas na Administração Pública Indireta, não foram referidas pelo inciso XI.

Ditas empresas foram mencionadas no §9º do art. 37, da seguinte forma:

O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Então, as empresas em apreço apenas se submetem à regra do inciso XI do art. 37 se receberem recursos dos entes da federação para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. Caso sejam autossuficientes financeiramente, seus agentes públicos não estarão submetidos ao teto constitucional.

Concluindo, portanto, a regra do teto abrange toda a Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional, em todos os âmbitos de governo, federal, estadual ou municipal, incluindo todos os Poderes de Estado, e, com referência às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, apenas se submeterão ao teto constitucional se receberem recursos dos entes da Federação, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

A terceira dificuldade está em saber qual o teto aplicável em cada Poder e em cada âmbito de governo.

Para enfrentá-la, é necessária a leitura atenta do inciso XI do art. 37 em conjugação com o parágrafo 12 do mesmo artigo, os quais já foram anteriormente transcritos.

Após a leitura recomendada, conclui-se que:

- a) na esfera federal, o teto é o subsídio mensal, em espécie, do Ministro do Supremo Tribunal Federal;
- b) na esfera estadual e no Distrito Federal, existe um teto para cada Poder; no Executivo, o teto é o subsídio do Governador; no Legislativo, o do Deputado Estadual ou Distrital; e, no Judiciário, o subsídio do Desembargador do respectivo Tribunal de Justiça, a que também se submetem os membros do Ministério Público, os Procuradores e os Defensores Públicos. Desde que haja modificação da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Constituição do Estado membro, é possível adotar, como teto único, o subsídio mensal em espécie dos Desembargadores, limitado a 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF, não se aplicando essa disposição aos deputados estaduais e distritais;
- c) na esfera municipal, o teto é o subsídio do Prefeito.

No tocante aos magistrados, há que se destacar o julgamento da ADI 3.854-MC, em 28/02/2007, cujo relator foi o eminente Ministro Cezar Peluso, em que foi concedida liminar para,

dando interpretação conforme à Constituição da República, o primeiro dispositivo na redação da EC n. 41/2003, e o segundo, introduzido pela EC n. 47/2005, excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que os membros da magistratura submetem-se a teto único, sejam eles advindos da magistratura federal ou da magistratura estadual, seja porque se trata de um Poder uno, seja porque a regra fere o princípio constitucional da isonomia.

Acaso não houvesse a interpretação conforme à Constituição aos dispositivos tidos por violados, ter-se-ia odiosa distinção entre os membros da magistratura federal e os da magistratura estadual; os primeiros estariam submetidos ao teto dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, enquanto os segundos estariam submetidos ao teto dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a 90,25% dos subsídios mensais dos Ministros do STF.

Com a liminar concedida na ADI 3.854-MC, todos os membros da magistratura, federal ou estadual, submetem-se ao teto único correspondente ao subsídio de Ministro do STF.

O desafio seguinte é o de aferir se existe alguma vantagem excluída do teto.

Como se viu pela abordagem inicial sobre a redação original da Constituição Federal e as subsequentes alterações das normas constitucionais sobre o teto de remuneração e subsídios, todo o esforço foi empreendido para que as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza fossem incluídas no teto de remuneração e de subsídios.

Apenas a emenda constitucional 47/2005 é que, ao introduzir o §11, ao art. 37, suavizou a regra, ao permitir que as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei não fossem computadas para efeito dos limites remuneratórios do art. 37, XI.

O artigo 4º da noticiada emenda também dispôs que

enquanto não editada a lei a que se refere o §11 do artigo 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Como a emenda constitucional 47/2005 tem efeitos retroativos à data da vigência da emenda 41/2003, eventuais valores expurgados da remuneração dos agentes públicos por conta de indenizações que superavam o teto, deverão ser a eles devolvidas, com efeito retroativo à data de vigência da EC 41/2005.

Neste sentido, veja-se o ensinamento da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

note-se que, como a Emenda nº 47 tem efeito retroativo a 30/12/03, todos os descontos efetuados, para fins de aplicação do teto salarial, têm que ser revistos, para devolução, ao servidor, de valores

*correspondentes a verbas indenizatórias, eventualmente glosadas pela Administração Pública.*⁵

Seguindo no objetivo de extrair do art. 37, XI, a máxima compreensão, merece realce a conclusão no sentido de que o teto abrange não apenas remuneração e subsídios, mas também proventos e pensões.

Os proventos equivalem à remuneração percebida por quem está na inatividade, seja na condição de aposentado, seja na disponibilidade remunerada.

Certamente a situação mais ordinária é a dos proventos percebidos pelo aposentado, mas também recebe proventos aquele que se encontra em disponibilidade remunerada.

A disponibilidade é o direito do servidor estável que tem seu cargo extinto, declarado desnecessário ou que dele se vê desalojado em razão de reintegração do anterior ocupante.

A remuneração que recebe é proporcional ao tempo de serviço e é denominada de proventos.

Pensão é o termo relativo à remuneração do dependente do servidor falecido.

A lei de cada ente da federação instituirá quem são os dependentes do servidor falecido, mas, ordinariamente, são os cônjuges ou companheiros, filhos até certa idade, pais que vivam sob a dependência do servidor, menor tutelado, etc.

No Estado de São Paulo, a lei complementar 180/1978, com suas alterações posteriores (última modificação pela Lei Complementar nº 1012/2007), traz o rol das pessoas que podem ser consideradas dependentes do servidor falecido em seu artigo 147.

Enfim, também a pensão e os proventos submetem-se ao teto salarial.

Prosseguindo no intento inicial, resta analisar a regra segundo a qual aquele que está em regime de acumulação de remuneração submete-se ao teto constitucional.

Para bem entender a questão, é necessário conhecer as possibilidades de acumulação de cargos, empregos e funções estabelecidas na Constituição Federal.

Além disso, também é preciso saber se existe possibilidade de acumulação de vencimentos com proventos.

A regra geral é a da proibição de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, tal como decorre dos incisos XVI e XVII do artigo 37.

As exceções constam, inicialmente, do inciso XVI do artigo 37; havendo compatibilidade de horários, são acumuláveis: a) dois cargos de professor; b) um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Ainda temos as seguintes normas a respeito da acumulação:

- a) art. 38, III (Vereador): o servidor público da Administração Direta, Autárquica e Fundacional poderá, havendo compatibilidade de horários, exercer o mandato de vereador juntamente com o seu cargo, emprego ou função; se não houver compatibilidade de horários, ele pode exercer o mandato de vereador, mas optar pela remuneração da outra função;

⁵ DI PIETRO, 2017, p. 716.

- b) art. 95, § único, I (Juízes): poderão exercer um cargo ou função de magistério; não pode acumular outras funções;
- c) art. 128, § 5º, II, “d” (Promotores): poderão exercer uma função pública de magistério, não pode acumular outras funções.

Não resta hipótese para tríplice acumulação, a menos que uma das funções não seja remunerada.

Estando, portanto, o agente público em regime de acumulação lícita de cargos, empregos e funções, a interpretação literal do artigo 37, XI impõe que o somatório dos valores percebidos seja detido na regra do teto.

Quanto à acumulação de proventos com vencimentos, a Constituição Federal de 1988 não repetiu a norma constante da Constituição Revogada que proibia tal acumulação, com exceção ao exercício de mandato eletivo, ao exercício de um cargo em comissão ou quanto a contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados.

Diante da omissão, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 163.204-6, entendeu que “a acumulação de proventos e vencimentos somente é permitida quando se tratar de cargos, funções ou empregos acumuláveis na atividade, na forma permitida na Constituição”.

Assim, a Lei nº 9.527/1997 alterou a Lei nº 8.112/1990, acrescentando o § 3º, ao artigo 118, nos seguintes termos: “considera-se acumulação proibida a percepção de vencimentos de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade”.

A partir da Emenda Constitucional 20/1998, pôs-se fim à discussão sobre a possibilidade de acumulação de vencimentos com proventos. O artigo 37, § 10 da Constituição Federal veda a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40, 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na atividade, os cargos eletivos e os cargos em comissão.

A Emenda citada, em seu artigo 11, resguardou o direito de acumulação de vencimentos com proventos em relação aos servidores que já se encontravam em situação de acumulação lícita, mas com sujeição ao teto salarial do artigo 37, XI.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar os Recursos Extraordinários 602.043 e 612.975, com repercussão geral reconhecida, fixou a seguinte tese:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público. Plenário, 27.4.2017.

O voto condutor, do Ministro Marco Aurélio de Melo, destacou, entre outros aspectos relevantes, que a regra do teto expressa duplo objetivo: o de impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, e o de proteger o Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. No entanto, o recebimento do somatório das remunerações em caso de acumulação lícita de cargos, empregos e funções, ainda que acima ao valor máximo de remuneração, não agride o texto constitucional. Não ocorre a lesão à moralidade porque os ganhos obtidos pelo servidor

são proporcionais aos cargos públicos ocupados, de sorte que “admitida a incidência do limitador em cada uma das matrículas, descabe declarar prejuízo à dimensão ética da norma, porquanto mantida a compatibilidade exigida entre trabalho e remuneração”. E, ademais, a interpretação da Constituição Federal deve promover a interação entre os preceitos – exigência do princípio da unidade da Constituição Federal – a fim de que o sentido da regra que autoriza a acumulação não seja esvaziado. Se a Constituição Federal instituiu a possibilidade de acumulação de cargos, foi porque considerou que as relevantes funções acumuláveis devem servir à coletividade, obsequiosas ao princípio da eficiência administrativa, não sendo instituída a acumulação em benefício do servidor, de modo que a limitação do somatório das remunerações ao valor do teto acabaria, ao fim e ao cabo, por apequenar as relevantes funções em detrimento da coletividade. Além disso, a remuneração abaixo do devido acarreta, em favor do Estado, enriquecimento sem causa, a par de potencialmente ensejar a ocorrência de situações desiguais, ferindo de morte o tão caro princípio da isonomia, e de conflitar com o disposto no artigo 1º da Constituição da República, que não admite a gratuidade, ainda que parcial, dos serviços prestados, haja vista que a proteção dos valores sociais do trabalho foi erigida à categoria de fundamento da República.

Nesta esteira, vale lembrar que, para os Magistrados, a resolução nº 13 do Conselho Nacional de Justiça estabeleceu no artigo 8º, II, “a”, que a remuneração ou o provento decorrente do exercício do magistério, nos termos do artigo 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal fica excluída da incidência do teto remuneratório constitucional.

Isso significa que o valor percebido em decorrência do magistério, pelo magistrado, não pode ser somado para compor o valor do teto.

E, apesar de eventuais críticas à resolução, a norma é acertada.

Como aos magistrados só é permitido o cúmulo do exercício da função de magistério, e considerando que o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal é o teto de remuneração, o Ministro que exercesse o magistério nada receberia se houvesse a soma dos valores percebidos em ambas as atividades, conclusão que deve ser afastada porque não encontra guarida em nosso ordenamento jurídico, notadamente porque contrária aos valores sociais do trabalho (ar. 1º, IV, da Constituição Federal).

Como bem destacado no voto condutor na fixação da tese de repercussão geral sobre o tema em estudo:

A interpretação constitucional não pode conduzir o absurdo, de modo a impedir, por exemplo – o mais gritante –, a acumulação de cargos por aqueles, como os Ministros do Supremo, que já tenham alcançado o patamar máximo de vencimentos.

O voto também destacou que “o próprio ordenamento constitucional permite que os Ministros acumulem as respectivas funções com aquelas inerentes ao Tribunal Superior Eleitoral – artigo 119 da Carta de 1988–”, sendo “ilógico supor que imponha o exercício simultâneo, sem a correspondente contrapartida remuneratória” (OLIVEIRA, 2015, p. 685).

Além de tudo o que ficou consignado, haveria dúvidas irrespondíveis caso houvesse de se fazer o corte de remuneração na hipótese de acumulação lícita de cargos, empregos e funções, que, aliás, foram destacadas no voto em análise:

A óptica da retenção de valores, tendo em conta o somatório dos ganhos, não resolve sequer casos concretos relevantes: o limitador incidiria sobre qual das remunerações? É possível ao servidor optar pelo vencimento a ser atingido? Havendo duas fontes pagadoras distintas, qual entidade federativa se beneficiaria da redução de despesa? Como considerar o parâmetro máximo quando as relações jurídicas envolvem entes e órgãos dotados de autonomia constitucional?

Por tudo isso a interpretação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema em apreço (377 e 384), estabeleceu a tese de que:

Nos casos autorizados constitucionalmente de acumulação de cargos, empregos e funções, a incidência do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal pressupõe consideração de cada um dos vínculos formalizados, afastada a observância do teto remuneratório quanto ao somatório dos ganhos do agente público.

E, por fim, resta aferir se o corte na remuneração contraria o princípio da irredutibilidade.

4. Irredutibilidade de remuneração e de subsídios

Pode surgir a indagação sobre se a observância da regra do teto não ofende o princípio da irredutibilidade de remuneração e de subsídios, de que trata o art. 37, XV, da Constituição Federal.

O inciso XV do artigo 37, na redação conferida pela Emenda 19/1998, estabelece que “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 artigos 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I”.

Neste trabalho, só nos interessa abordar a ressalva à irredutibilidade para a aplicação do disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, daí porque não abordaremos as demais ressalvas à irredutibilidade.

Segundo o que dispõe o artigo 37, XV, a irredutibilidade não impede a observância do teto remuneratório fixado pelo artigo 37, XI.

Como ensina a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶:

A irredutibilidade de vencimentos e subsídios não impede a observância do teto fixado pelo inciso XI; vale dizer que não se poderá invocar a irredutibilidade para manter remunerações que hoje superam o teto; a norma reforça-se com a do artigo 29 da Emenda, segundo a qual “os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos de aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.

⁶ DI PIETRO, 2017.

Prossigue a professora: “a norma fere, evidentemente, o preceito constitucional que protege os direitos adquiridos (art. 5º, XXXVI); é a vontade do poder constituinte derivado prevalecendo sobre a do originário”.⁷

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE 609.381/GO, com repercussão geral reconhecida, assim decidiu (tema 480):

O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele 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.

O acórdão restou assim ementado:

EMENTA: 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 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. Data do julgamento: 02/10/2014.*

Quer dizer, então, que mesmo que o servidor estivesse recebendo acima do teto em razão de benefícios deferidos antes da emenda 41/2003, deverá ocorrer a adequação dos valores recebidos ao teto de remuneração.

⁷ DI PIETRO, 2017.

No entanto, o STF também julgou dispensada a devolução de valores recebidos em excesso pelo servidor até o dia 18/11/2015, fixando a tese 257, nos autos do Recurso Extraordinários 606.358, assim ementado:

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 Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido (RE 606.358, rel. min. Rosa Weber, j. 18-11-2015, P, DJE de 7-4-2016, Tema 257).

Neste julgamento, a tese 257 restou assim fixada:

Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do artigo 37, XI, da Constituição da República, também os valores percebidos anteriormente à vigência da EC 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição de valores eventualmente recebidos em excesso e de boa-fé até o dia 18/11/2015 (data do julgamento).

Em suma, computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da CR também os valores percebidos anteriormente à vigência da EC 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.

Nestas condições, nem mesmo a invocação ao princípio da irredutibilidade pode, atualmente, impedir que haja corte nos vencimentos, subsídios ou proventos percebidos pelos agentes públicos, acaso estejam recebendo acima do teto a eles aplicável, considerada, obviamente, a categoria em que se inserem.

Finalmente, pondera-se que existe tentativa de submeter os valores de indenização à regra do teto, de sorte que, futuramente, pode haver novidade a respeito da regra do teto.

5. Conclusões

A preocupação na fixação de teto para as remunerações e os subsídios no âmbito da Administração Pública, seja em razão de princípios éticos, visando a impedir que agentes

públicos recebam vencimentos muito elevados, o que contraria o ideal republicano, seja para resguardar o erário, fez com que a própria Constituição Federal fixasse um valor máximo para pagamento de seu pessoal.

Ante as dificuldades em fixação da regra do teto, notadamente por conta de antigo entendimento jurisprudencial no sentido de que as vantagens pessoais e as relativas à natureza e ao local de trabalho deveriam ser excluídas da regra do teto, fizeram com que a Constituição fosse reformada, pelas Emendas Constitucionais 19/1998, 41/2003 e 47/2005, na tentativa de que houvesse, realmente, um limite máximo de remuneração a ser observado.

Durante todo este lapso temporal, variadas discussões foram submetidas ao Supremo Tribunal Federal, a fim de que fosse aclarada a regra do teto, com o fito de ser estabelecida sua real extensão, como se viu desde a ADI 14 e, posteriormente, nos Recursos Extraordinários principais, quais sejam, os de nº 602.043, 612.975, 606.358 e 609.381.

A regra do teto, todavia, ainda pode sofrer modificação, já que existem discussões sobre a legitimidade de valores de indenização serem pagos acima do valor do teto remuneratório, de modo a propiciar novas alterações quanto ao tema.

Referências

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- MORAES, Isaias Fonseca. *Manual de Direito Administrativo, Teoria e Prática*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

