

**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em**  
**Advocacia Pública**

**FERNANDO CUNHA JÚNIOR**

**Teto remuneratório e sua incidência no**  
**Distrito Federal após as Emendas**  
**Constitucionais 41/03 e 47/05**

**Brasília – DF**

**2008**

FERNANDO CUNHA JÚNIOR

**Teto remuneratório e sua incidência no  
Distrito Federal após as Emendas  
Constitucionais 41/03 e 47/05**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Advocacia Pública, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (\*) do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

*Orientadora: Profa. Chistine Oliveira Peter da Silva .*

Brasília – DF

2008

FERNANDO CUNHA JÚNIOR

## **Teto remuneratório e sua incidência no Distrito Federal após as Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Advocacia Pública, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu (\*) do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

*Orientadora: Profa. Chistine Oliveira Peter da Silva .*

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_/\_\_/\_\_, com menção \_\_\_\_ (\_\_\_\_\_).

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

*Dedico o presente trabalho aos meus pais, minha esposa e filho. Ao meu pai, jurista de escol, pela influência para trilhar o caminho da área jurídica. À minha mãe pelo carinho eterno. À minha mulher e ao meu filho pela compreensão das horas subtraídas de convívio familiar. A Deus, origem de tudo.*

*Agradeço a Christine Oliveira Peter da Silva pela singular orientação no vertente trabalho de pesquisa jurídica.*

*A palavra é um mau veículo do pensamento; por isso, embora de aparência translúcida a forma, não revela todo o conteúdo da lei, resta sempre margem para conceitos e dúvidas; a própria letra nem sempre indica se deve ser entendida à risca, ou aplicada extensivamente...cabe ao hermeneuta precisamente adaptar o texto rígido aos fatos, que dia a dia surgem e se desenvolvem sob aspectos imprevistos..*

*Carlos Maximiliano*

## RESUMO

Pesquisa de Direito Constitucional, enfocando o instituto jurídico do teto remuneratório na Administração Pública brasileira, após as Emendas Constitucionais 41/03 e 47/2005 e sua incidência na pessoa jurídica de Direito Público Distrito Federal. Pesquisa bibliográfica com adoção do método dedutivo, procedimento histórico, monográfico e utilização de exegese debaixo dos critérios literal, lógico e sistemático, combinados entre si. Com tratamento sob o enfoque, inicialmente, do teto de modo genérico, o presente trabalho também tem como escopo definir a aplicação do instituto no conceito ora regulamentado legalmente na figura do subsídio, em especial subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, com reflexão quanto ao contraste da reforma constitucional em relação às vantagens remuneratórias pessoais, verbas alcançadas, verbas excluídas do teto e abordagem no âmbito do Distrito Federal, em especial sua aplicação nesta entidade que recebe tratamento normativo sui generis pela Lei Fundamental da República, com organização e manutenção pela União do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do DF e, ainda, manutenção e organização da polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar (art. 32, c/c art. 21, incisos XIII e XIV, da CF/88).

## ABSTRACT

Research on Constitutional Law, focusing on the legal institute of the remuneration ceiling in the Brazilian Public Administration, after the Constitutional Amendments 41/03 and 47/2005 and its incidence on the Public Law corporate bodies in the Federal District. Bibliographic research with the adoption of the deductive method, historical and monographic procedure and the use of exegesis under the literal, logic and systematic criteria, combined among them. Handled initially under the approach of the ceiling on a generic way, the present paper has also the scope of defining the application of the institute on the concept legally ruled based on the subsidy, especially the subsidy of the Minister of the Federal Supreme Court, with a reflection as to the contrast of the constitutional amendment as regards the personal remuneratory advantages, allowances acquired, allowances excluded from the ceiling and approach in the ambit of the Federal District, especially its application in this entity which receives a *sui generis* normative treatment by the Fundamental Law of the Republic, with organization and maintenance by the Union of the Judiciary Branch, the Public Prosecution Office and the Office of the Public Defender of the Federal District and also the maintenance and organization of the civil, military police and the military fire department (art. 32, combined with art. 21, items XIII and XIV of the FC/88).

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 1 Administração e Serviços Públicos .....</b>	<b>12</b>
1.1 Estado e Administração. Conceito.....	12
1.2 Agentes Públicos.....	13
1.3 Natureza e fins da Administração .....	14
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>15</b>
<b>Do Teto Remuneratório.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Conceituação .....</b>	<b>15</b>
2.1.1 Conceito .....	15
2.1.2 Evolução histórica.....	17
2.1.3 Contornos Atuais .....	19
2.1.3.1 Emenda Constitucional 41/03 e Emenda Constitucional 47/05.....	19
2.1.3.2 Subsídio. Parcela única .....	20
2.1.4 Verdade remuneratória.....	23
<b>2.2 Objeção de direito adquirido. Análise .....</b>	<b>25</b>
2.2.1 Direito adquirido .....	25
2.2.2 Argumento contrário .....	28
2.2.3 Entendimento do Supremo Tribunal .....	30
2.2.4 Impressões.....	32
2.2.4.1 Irredutibilidade de vencimentos e teto. Vantagens pessoais.....	40
<b>2.3 Magistratura dos Estados. Limite de teto nacional.....</b>	<b>44</b>
<b>2.4 Acumulação de cargos, empregos e fontes pagadoras.....</b>	<b>49</b>
2.4.1 Acumulação de cargos e empregos.....	50
2.4.2 Acumulação de vencimentos ou proventos com pensão.....	51
2.4.3 Acumulação de vencimentos com proventos. Art. 11, EC 20/98 .....	53
<b>2.5 Exceções ao teto remuneratório .....</b>	<b>56</b>
2.5.1 De caráter indenizatório.....	58
2.5.2 Decorrentes de interpretação da Constituição.....	58
2.5.2.1 Décimo terceiro salário e gratificação de 1/3 de férias.....	58
2.5.2.2 Exercício de magistério.....	58
2.5.2.3 Gratificação por função eleitoral .....	59
2.5.2.4 Vantagem do art. 184, III, da Lei 1.711/52.....	59

2.5.2.5 Vencimentos, proventos e pensão.....	60
2.5.2.6 Acumulações permitidas. Art. 37, inc. XVI, da CF e art. 11, da EC 20/98.....	60
2.5.3 Interpretação do CNJ .....	60
<b>Capítulo 3.....</b>	<b><i>Erro! Indicador não definido.</i></b>
<b><i>Teto Remuneratório no Distrito Federal .....</i></b>	<b>62</b>
<b>3.1 Teto Constitucional no Distrito Federal .....</b>	<b>62</b>
3.1.1 Teto no Distrito Federal após as Emendas 41/03 e 47/05.....	62
3.1.1.1 Subteto único .....	62
3.1.2 Teto no Poder Judiciário do DF .....	63
3.1.2.1 Judiciário.Caráter Nacional. Teto federal .....	63
3.1.2.2 Poder Judiciário do DF Integrante do Judiciário da União.....	64
3.1.3 Teto no Ministério Público do DF .....	67
3.1.3.1 Teto no Ministério Público dos Estados .....	67
3.1.3.2 Teto no Ministério Público do Distrito Federal .....	68
3.1.4 Teto no Poder Legislativo.....	69
3.1.4.1 Teto no Tribunal de Contas do DF .....	69
3.1.4.2 Teto na Câmara Legislativa do DF .....	71
3.1.5 Teto no Poder Executivo.....	71
3.1.5.1 Teto geral .....	71
3.1.5.2 Teto dos Procuradores e dos Defensores Públicos do DF .....	72
3.1.5.3 Teto da Polícia Civil, Militar e Corpo de Bombeiros .....	75
<b><i>Capítulo 4 Teto Remuneratório e sua incidência no Distrito Federal após as</i></b>	
<b><i>Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05 .....</i></b>	<b>79</b>
<b><i>REFERÊNCIAS.....</i></b>	<b>82</b>

## INTRODUÇÃO

O tema do teto remuneratório na Administração Pública do Estado brasileiro é assaz relevante, sobre ser também polêmico e controvertido em suas matizes jurídicas.

Na espécie vertente além do tratamento sob o enfoque genérico de acordo com as reformas do legislador constituinte derivado, tendo em vista as emendas constitucionais EC 41/2003 e EC 45/07, o presente trabalho tem como escopo definir a aplicação do teto também no âmbito do Distrito Federal e, em especial, sua aplicação nessa entidade que recebe tratamento normativo *sui generis* pela Lei Fundamental da República, com organização e manutenção do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do DF e, ainda, organização e manutenção da polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar (art. 32, c/c art. 21, incisos XIII e XIV, da CF/88) pela União.

A organização e manutenção pela União de servidores distritais têm causado perplexidade em termos de interpretação de institutos jurídicos, como a do teto remuneratório.

A escolha do tema é decorrente de sua peculiar e perene atualidade, assim como da também freqüente polêmica que o cerca. Com a definição do subsídio como parâmetro para o teto na União, nos municípios, Estados e Distrito Federal múltiplas as possibilidades que se apresentam para os servidores, inclusive de membros da própria magistratura, que individual ou coletivamente através de suas entidades sindicais, também têm procurado resguardar suas conquistas vencimentais e aquelas até então consideradas de natureza pessoal perante o próprio Supremo Tribunal.

No caso da situação singular do Distrito Federal na organização política do Estado brasileiro tem-se um dos Poderes, o Judiciário do DF, organizado e mantido pela União, o mesmo ocorrendo com outros órgãos com competência distrital, como o Ministério Público, a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, que têm competência local mas são organizados e mantidos pela União (art. 21, incisos XIII e XIV da CF).

Dessa peculiaridade também tem sido intenso o conflito de interesses entre o Estado e os servidores dessas carreiras retro citadas que, sem embargo dessa atuação política distrital, são organizados e mantidos pela União.

No caso em questão servidores das carreiras de polícia civil, militar e do corpo de bombeiros militar do DF, por exemplo, entendem que estão sujeitos ao teto da União, por serem organizados e mantidos por essa entidade política.

A sua vez o Distrito Federal concebe o teto de tais servidores como sendo o estadual, tendo em vista se cuidarem de servidores distritais, muito embora a carreira seja organizada e mantida pela União.

Esse embate estadual ou distrital – como se queira definir - é muitas das vezes intenso gerando conflitos administrativos e judiciais entre o Poder Público e seus agentes públicos.

Destarte além de apreciar empolgante tema em seus aspectos genéricos, consoante recente reforma constitucional, invade-se a seara da entidade política Distrito Federal em seu singular contexto. Tendo-se em conta que se a Constituição definiu que o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e as carreiras da polícia civil, militar e do corpo de bombeiros militar do DF são organizadas e mantidas pela União deveriam, da mesma sorte, também terem todas essas carreiras um teto correspondente ao subsídio máximo federal de ministro do Supremo Tribunal Federal?

Assim o que se pretende nesse rápido ensaio é refletir e examinar o tema do teto remuneratório genérica e dedutivamente, a partir de sua aplicação na União, nos Estados e no Distrito Federal.

Dessa forma o primeiro capítulo cuidará da Administração em sua noção conceitual, o Estado e seus agentes públicos e fins da Administração.

A sua vez o capítulo 2 trará a dimensão geral do conceito do instituto do teto remuneratório.

O capítulo 3 cuidará, mais especificamente, do tema do teto remuneratório no Distrito Federal.

# 1 ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS

Afigura-se importante definir as bases de nosso estudo e para tanto não se pode prescindir de alguns conceitos, como o relativo à estrutura e ao conceito de Estado, dos agentes públicos e dos fins da administração.

## 1.1 Estado e Administração. Conceito

A Administração Pública, em geral, compreende a respectiva estrutura e atividades, partindo do conceito de Estado e alcançando concepção da organização e funcionamento dos serviços públicos.

Sobre a organização do Estado e da Administração Pública plasma o saudoso Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

1.2.1 Organização do Estado – A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados.

(...) Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo...A Administração não pratica atos de governo; pratica tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência funcional do órgão e de seus agentes. São os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Comparativamente, podemos dizer que o governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. O Governo comanda com responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumento de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isso não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidades administrativas, sem qualquer). É o que veremos a seguir.”

faculdade de opção política sobre a matéria.

(...) O Governo e a Administração, como criações abstratas da Constituição e das Leis, atuam por intermédio de suas entidades (pessoas jurídicas), de

seus órgãos (centros de decisão) e de seus agentes (pessoas físicas investidas em cargos e funções).<sup>1</sup>

Destarte o Estado é um ente institucionalizado, aparecendo como modelo de organização social e de contenção de poder do próprio Estado e de seus governantes frente aos governados.

## **1.2 Agentes Públicos**

Agentes Públicos, a sua vez, são todas as pessoas físicas com competência, definitiva ou transitória, para o exercício de função no aparelho estatal.

A doutrina costuma distinguir entre aqueles que têm competência de execução no âmbito de suas habilitações profissionais, que são os agentes administrativos, e aqueles definidos como autoridades públicas do Governo e da Administração. Sobre os agentes públicos políticos tem-se, novamente, a oitiva de Hely Lopes<sup>2</sup>:

Agentes públicos – São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal.

[...]Os agentes públicos, gênero que acima conceituamos, repartem-se em cinco espécies ou categorias bem diferenciadas, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados [...]. Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investindo em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

[...]Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam à salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burlem Filho. 32ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006. p. 61-65.

<sup>2</sup> Op. cit., p. 75-79. Referência completa à nota 1.

Quanto aos agentes públicos administrativos:

[...]são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. [...]Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou entidade a que servem, conforme o cargo, empregou ou a função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhe são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político.

### **1.3 Natureza e fins da Administração**

Observamos, então, que o Estado através da Administração e de seus agentes públicos põe em execução a política idealizada pelo governo, observada a estrutura constitucional materializada no Estatuto Fundamental da República.

Não é o Estado um fim em si mesmo mas um elemento para atender à coletividade:

A natureza da administração pública é a de um múnus público para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade.

*[...]Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.*

*[...]Em última análise, os fins da Administração consubstanciam-se na defesa do interesse público, assim entendidas aquelas aspirações ou vantagens lícitamente almejadas por toda comunidade administrativa, ou por uma parte expressiva de seus membros.”<sup>3</sup>*

Com base nessa concepção de Estado, como provedor da sociedade, é que analisaremos o tema do teto vencimentos dos agentes públicos.

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 84-87.

## 2 DO TETO REMUNERATÓRIO

### 2.1 Conceituação

#### 2.1.1 Conceito

A questão do teto constitucional é intrigante, fascinante e objeto de desejo do Estado brasileiro.

Tal tema cresce em importância quando se cuida de um Estado como o brasileiro, onde se verifica uma das maiores desigualdades sociais do mundo.

Assim se compreende o porquê que desde a Constituição de 1988 o constituinte, seja o originário, seja derivado, tenta impor a aplicação de um teto máximo de vencimentos na República Federativa do Brasil.

Razões não faltam.

Podemos elencar que se se pode ter qualquer retribuição no setor privado a mesma inteligência não se aplica ao setor público, tendo em vista que este é patrocinado por recursos provenientes dos contribuintes.

Deve existir, portanto, parcimônia na retribuição dos vencimentos dos agentes públicos observados os princípios da moralidade, razoabilidade e eficiência (art. 37<sup>4</sup>, da Constituição).

Vencimentos estratosféricos são inviáveis não somente do ponto de vista moral, mas econômico e social, posto que para pagá-los o Estado gasta mal porquanto despense muito para poucos e pouco para a grande maioria de agentes e servidores públicos.

Essa a razão pela qual o Estado tem no Poder Executivo a iniciativa exclusiva de projeto de lei para a fixação de vencimentos do servidor público, tendo em vista a verificação da disponibilidade orçamentária.

Veja-se o magistério de Ricardo Antônio Lucas Camargo:

---

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 55/2007 e pelas emendas constitucionais de revisão ns. 1 a 6/94.-Brasília: Senado Federal, 2007.

[...]Cumpre observar, ainda, que a remuneração dos servidores públicos, sejam estatutários ou celetistas, segue no sistema constitucional brasileiro, algumas regras que a diferenciam da remuneração das empresas privadas. É que o Poder Público não gere recursos próprios, mas sim recursos provenientes de uma parte do patrimônio dos contribuintes, mercê dos quais deve desempenhar os encargos que lhe são constitucionalmente cometidos. Daí porque a remuneração dos servidores é balizada pelas disponibilidades do erário, com o que se entende a primeira razão para se cometer ao Chefe do Executivo em cada esfera da Federação a iniciativa exclusiva dos projetos de lei referentes à remuneração de pessoal.<sup>5</sup>

Vanice Regina Lírio do Valle, a sua vez, plasma que o desígnio objetivado com o art. 37, XI, é a dignidade humana, o reconhecimento do valor social do trabalho e a redução das desigualdades sociais:

[...]É de se ter em consideração o ar. 37, inc. XI, do Texto Maior, e o objetivo por ele tutelado, tendo-se em vista a dignidade da pessoa humana e o reconhecimento do valor social do trabalho; e mais ainda, o objetivo da redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos.

[...]Penso que o tema está muito mais próximo à tutela ao princípio da redução das desigualdades sociais e ao princípio republicano – a vedação à apropriação da *res publica* (não a indevida no sentido da ilícita, porque dessa não há de cuidar a Constituição) em favor exclusivamente de um só, ou de um grupo de seus beneficiários. A permissão de apropriação ilimitada em favor de um servidor ou de uma categoria deles, de recursos ilimitados, essa sim põe em risco sua própria qualificação como pública (eis que afetada estaria a um só); e mais ainda, a sua coibição se harmoniza perfeitamente com a sistemática que a própria Constituição prossegue construindo de, de um lado, sinalizar par limites máximos de comprometimento das receitas públicas com despesas de pessoal; e de outro lado, de empreender à vinculação de recursos (restantes) a finalidades específicas que a própria Constituição traça (saúde, educação, etc).

Na haveria como se proteger esse próprio sistema constitucional de limites e vinculações de gastos públicos – todos eles, em verdade, instrumentais ao alcance daquele desiderato principal do poder público, a saber, o atendimento ao interesse de mesma natureza – sem que se tivesse um patamar máximo à apropriação individual por um único servidor, de recursos públicos.<sup>6</sup>

Destaque-se, ainda, a fala do Conselheiro Douglas Alencar Rodrigues, em processo do Conselho Nacional de Justiça, onde se assentou que o teto é relevante

---

<sup>5</sup> CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O Teto Remuneratório dos Servidores Públicos, o Desvio de Poder e o Direito Econômico. *Jornal Trabalhista, edição semana no. 649*. Cidade, 10.03.2007, Seção de Doutrina, p. 252.

<sup>6</sup> DO VALLE, Vanice Regina Lírio. CUMULATIVIDADE DE VÍNCULOS DETERMINANTES DE REMUNERAÇÃO PELOS COFRES PÚBLICOS E TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. *Revista Zênite IDAF-Informativo de Direito Administrativo*, Curitiba, v. 4, ano IV-nº.40, p. nº 331- nº 348, Novembro. 2004.

porquanto “encerra singular importância para o conjunto da sociedade brasileira, por envolver mais uma tentativa de racionalização e moralização das remunerações pagas aos membros de Poder, demais agentes políticos e servidores públicos em geral”<sup>7</sup>.

Do Conselheiro Oscar Argollo tem-se a seguinte passagem em voto também proferido no Conselho Nacional de Justiça:

Após o Estado Novo(1937-1945) e a Ditadura Militar(1964-1985), o Estado brasileiro se deparou com os abusos praticados na Administração Pública, frutos de normas legais e administrativas que ofertavam inúmeros e absurdos benefícios e vantagens aos servidores públicos, que lhes proporcionava elevadas e injustificadas remunerações. Com o restabelecimento da democracia e a construção da Constituição Federal de 1988, os parlamentares constituintes originários, com a finalidade de extirpar da Administração Pública em geral tais abusos e descompassos, estabeleceram, no inciso XI, do artigo 37 da Carta, que a lei fixará o “limite máximo”(sic) e a relação de valores entre a maior e 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.<sup>8</sup>

Assim pode-se compreender o teto constitucional como o instituto jurídico-constitucional que tem como escopo o balizamento do limite máximo de pagamento de retribuição dos agentes públicos, objetivando a moralização das despesas com pessoal, considerada a origem pública da fonte de tais pagamentos.

### **2.1.2 Evolução histórica**

O teto constitucional veio inicialmente instituído com a Constituição de 1988, no verbete do art. 37, inciso XI, com o seguinte teor:

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

---

<sup>7</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 45. Requerente: Presidente do TJDF. Requerido: CNJ. Relator: Douglas Alencar Rodrigues. Brasília -DF. Brasília, DF, dia mês. Ano Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

<sup>8</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 437. Requerente: Presidente do TJDF. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba-TJPB. Relator: Tício Lins e Silva. Brasília -DF. 31 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

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;

O artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a sua vez, plasmou que haveria a imediata redução de todos os valores percebidos em desacordo com a Constituição:

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.

Em seguida, passados dez anos, após debates intensos e exclusão do teto das vantagens pessoais, o constituinte derivado editou a Emenda Constitucional 19/1998, passando a consignar o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal como balizados do teto:

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>9</sup>

Como assentado a emenda constitucional 19/1998, após o entendimento do sumo pretório, tentou fazer incluir no teto as vantagens pessoais, ou de qualquer outra natureza, que não poderiam exceder o subsídio mensal de Ministro do supremo.

Ocorre que esta Corte Maior decidiu, em sessão administrativa datada de 24.06.1998, que não eram auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, Par. 4º, da Constituição, com a redação que lhe havia dado a EC 19/1998. Explicou o STF que a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal, que serviria de teto, dependia da edição de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado e do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19/98, de 04.06.1998, D.O.U de 05.06.1998. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

Dessa decisão administrativa, reafirmada em numerosos julgados, chegou-se a conclusão que a situação manter-se-ia no mesmo estágio de entendimento existente, qual seja, proclamada por conta da redação original do art. 37, XI, da CF/88, posto que nenhuma lei de iniciativa conjunta foi editada sobre o tema.

Note-se a propósito o magistério de Maria Sylvia Z. Di Pietro:

A Emenda Constitucional n. 19/98, com o intuito de corrigir os vícios da redação original, alterou o artigo 37, XI, fixando a norma sobre o teto, que passaria a ser representado pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, igual para todos os servidores, federais, estaduais e municipais. Ficou excluída a possibilidade de fixação de subteto. No entanto, a norma nunca foi cumprida, em decorrência de decisão administrativa do próprio Supremo Tribunal Federal que, entendendo não ser auto-aplicável o dispositivo, surpreendentemente mandou aplicar o teto anterior, que já havia desaparecido, porque a norma constitucional que o estabeleceu já não existia. A dificuldade para aplicação do teto decorria do artigo 48, XV, da Constituição, com a redação dada pela Emenda 19/98, que exigia lei de iniciativa conjunta do Presidente da República, do Presidente do Senado, do Presidente do Congresso Nacional e do Presidente do Supremo Tribunal Federal para a fixação dos subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal.<sup>10</sup>

### **2.1.3 Contornos Atuais**

#### *2.1.3.1 Emenda Constitucional 41/03 e Emenda Constitucional 47/05*

Agora mais recentemente foi editada a nova Emenda Constitucional 41/2003, após 05 (cinco) anos, mantendo a intenção do constituinte originário de impor limites às remunerações e assentando outros tetos para os integrantes dos diferentes poderes, nos três níveis da Federação:

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

---

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *DIREITO ADMINISTRATIVO*. 19ª. Ed. São Paulo: editora Atlas S. A., 2006, p.524.

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;<sup>11</sup>

Já a Emenda Constitucional 47/2005 prescreveu:

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 37. ....

.....  
§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, fica facultado 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.’<sup>12</sup>

Essa a regra vigente tocante ao teto de vencimentos no Estado brasileiro.

Vejamos as implicações desta alteração.

### 2.1.3.2 Subsídio. Parcela única

Questão também relevante diz respeito à interpretação diversa do conceito estritamente literal de subsídio como parcela única, consoante teor do Par. 4º, do art. 39, da Constituição, com a redação ofertada pela Emenda Constitucional 19/1998.

Diz o Par. 4, do art.39 da CF:

4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo

---

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41/03, de 19.12.2003, D.O.U de 31.12.2003. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47/05, de 05.07.2005, D.O.U de 06.07.2005. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Daí que se imaginou, num primeiro momento, que se se cuidaria de fato de parcela única, posto que vedado o acréscimo de qualquer outra vantagem ou espécie remuneratória, conforme consta da gramaticalidade do conceito.

Contudo, logo cuidou a magistratura, remunerada pelo conceito de subsídio, de alterar o conceito de parcela única para fazer uma interpretação mais larga e dita conforme com a Constituição.

Para tanto várias parcelas passaram a ser consideradas como legítimas, sem embargo de serem acrescidas ao valor do subsídio, ora por terem conteúdo indenizatório, ora por serem também garantidas pela própria Constituição.

Quanto às parcelas indenizatórias, se já havia tal entendimento presumido, a Emenda Constitucional 47/2005 incluiu no art. 37 da Constituição o Parágrafo 11 que reza que “Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do *caput* deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.”

As parcelas, além dessas indenizatórias, pagas além do valor da parcela única de subsídio são extraídas da exegese do Par. 3º, do art. 39, da Carta Básica Federal, que reza:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Vide ADIN nº 2.135-4](#))

[...]

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (G.n.)

A doutrina pontifica o mesmo entendimento:

[...]32.Com o intuito de tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, impedindo que fosse constituída por distintas parcelas que se agregassem de maneira a elevar-lhes o montante, a Constituição criou uma modalidade retributiva denominada subsídio.

Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de seus certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie. Seu conceito se depreende do art. 39, Par. 4º[...]

Assim, na vedação estabelecida só não se incluem as verbas indenizatórias, qual, por exemplo, o pagamento de 'ajudas de custo' para acobertar despesas de mudança do servidor designado para servir em local fora da sede, ou a do art. 57, Par. 7º, onde se prevê que os senadores e deputados perceberão, quando da sessão legislativa extraordinária, um pagamento de parcela 'indenizatória', não superior ao subsídio mensal que lhes corresponde.

[...]Como se verá em seguida – ao se tratar do limite remuneratório dos servidores públicos -, o disposto no art.39, Par.4º., tem que ser entendido com certos temperamentos, não se podendo admitir que os remunerados por subsídio, isto é, parcela única, fiquem privados de certas garantias constitucionais que *lhes resultam do Par. 3º do mesmo artigo, combinado com diversos incisos do art. 7º, a que ele se reporta. Por esta razão, quando for o caso, haverão de lhes ser aditados tais acréscimos, deixando, em tais hipóteses, de ser única a parcela que os retribuirá.*<sup>13</sup>(G.n.)

Hely Lopes verbera que a CF deve ser interpretada de forma sistematizada, apesar do teor do art. 39, Par. 4º, ilustrando no sentido de que o 13º e o terço constitucional de férias não são alcançados pelo conteúdo da parcela única de subsídio.<sup>14</sup>

O Conselho Nacional de Justiça também enxerga conceito mais amplo para o subsídio:

[...]Ocorre que o Conselho Nacional, na Resolução que a propósito fez editar, de n. 13, no artigo 5º, reconheceu a persistência de verbas não extintas ou absorvidas pelo subsídio, e que poderiam ser a ele somadas, desde que não ultrapasse o teto. Tome-se o exemplo da gratificação pelo exercício da presidência. Sua percepção se reputou viável, além do subsídio, desde que os respectivos importes, somados, não ultrapassassem o teto.<sup>15</sup>

[...]O subsídio (subsídii, Subsidium) era uma expressão comumente utilizada pelos romanos, representando a conjunção do prefixo sub(abaixo) com o verbo sedere (sentado ou assentado). O Subsidium era uma tropa militar postada à retaguarda das forças de luta, que servia de reforço, daí a expressão ser utilizada atualmente como reforço, reserva ou auxílio. No exame etmológico da palavra há significados literais, específicos e diferenciados, haja vista sua aplicação no Direito Administrativo, sob a forma derivada de 'auxílio', com características remuneratória e indenizatória, de natureza estipendial, destinadas a suprir os gastos com o exercício de atividade ou encargo público.

O subsídio é a nova forma de remuneração na Administração Pública brasileira, modelo que vem sendo implementado no Poder Judiciário,

---

<sup>13</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. 21ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006. p. 257-259.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*. In: Op. cit., p. 479-480.

<sup>15</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 442. Requerente: Conselho Nacional de Justiça. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Declaração de Voto: Conselheiro Cláudio Godoy. Brasília-DF. 07 de fevereiro de 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

especialmente nos Tribunais estaduais, transcorridos mais de 18(dezoito) anos da incidência constitucional da Carta de 1988, que determinava a fixação de 'limite máximo' para a remuneração dos servidores e agentes públicos(art. 37, XI).

[...]Tal dispositivo constitucional sofreu, no curso do tempo, Emendas Constitucionais, quando o constituinte derivado decidiu reafirmar o propósito de fixação do 'limite máximo'(sic) para a remuneração na Administração Pública.[...]

Sem sucesso no intento, porque o subsídio não conseguiu ser implantado plenamente na Administração Pública...

Na esfera do Poder Judiciário estadual, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, que fixou o subsídio de seus ministros, e o advento da Emenda Constitucional no. 45/2004, *foi implantada a nova figura do subsídio, como sendo a parcela principal da remuneração* de magistrados e servidores, *sendo regulamentada através das Resoluções ns. 13 e 14, de março de 2006, do Egrégio Conselho.* A Justiça da União já convive com a figura do subsídio, enquanto os estados da Federação estão adotando amiúde o novo instituto jurídico.(G.n.)<sup>16</sup>

Portanto este o conceito de subsídio para o nosso trabalho, com um elastério maior do que poderia fazer presumir a expressão parcela única do Par. 4º, do art. 39, da Carta Básica Federal, podendo ser acrescido de parcelas de caráter indenizatório e outras de ordem legal mas com condição de compatibilidade com o instituto de subsídio (Par.3º, art. 39, da CF).

### **2.1.4 Verdade remuneratória**

No trato do vertente tema e ainda cuidando do que seria o teto remuneratório importa, pela singularidade e pertinência, a expressão verdade remuneratória utilizada em acórdão do sumo pretório.

Tal expressão denota a necessidade do cidadão brasileiro saber a quem paga e o quanto efetivamente paga em termos de serviços públicos.

O acórdão foi encimado pela seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – RESOLUÇÃO 15, DE 4 DE DEZEMBRO

---

<sup>16</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 437. Requerente: Conselho Nacional de Justiça. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba-TJPB. Declaração de Voto: Conselheiro Oscar Argollo. Brasília-DF. 31 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

[...]4. Necessidade de saber o cidadão brasileiro a quem paga e, principalmente, quanto paga a cada qual dos agentes que compõem os quadros do Estado.<sup>17</sup>

Os excertos do aresto:

[...]Há de ser dito, ainda nesse passo, uma palavra sobre a regra constitucional de que aqui se cuida. A sua introdução no sistema constitucional deveu-se a uma necessidade de se estabelecer a verdade remuneratória dos agentes públicos. É preciso que o cidadão brasileiro saiba a quem paga e, principalmente, quanto paga a cada qual dos agentes que compõem os quadros do Estado.

Em outra ocasião, escrevendo sobre o tema, afirmei que a introdução desta regra fixadora de limite de subsídio constituía 'dado novo e relevante quanto ao regime remuneratório dos servidores públicos. *Combinado como princípio da legalidade específica, fez-se instalar no sistema a regra da verdade remuneratória, assim podendo ser considerada com o aquela segundo a qual se tem o valor, quantificado como devido a título de contraprestação financeira pelo exercício de cargo, função ou emprego, definido de maneira clara, exata e publicada sem subterfúgios nem disfarces. A entidade estatal sabe quanto paga, o agente conhece o valor do que lhe é devido e o cidadão tem ciência de quem ganha o que e a título de que. A verdade remuneratória dá a público os valores que são despendidos com os agentes públicos, sem que haja camuflagem dos valores por meio de referências indefinidas ou por remissões que deixam sem controle o quantum gasto nem nos casos específicos nem na totalidade dos dispêndios com pessoal.*'<sup>18</sup>

Nota-se, portanto, que o conceito de teto bem se enquadra pedagogicamente na expressão utilizada pela Corte Maior no referido veredicto.

Estimado o conceito passemos a enfrentar as dificuldades e objeções contra o referido instituto do teto remuneratório no Estado brasileiro.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3831. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator. Ministra Cármen Lúcia. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de ago. 2007.

<sup>18</sup> Voto da relatora Min. Cármen Lúcia.

## **2.2 Objeção de direito adquirido. Análise**

### **2.2.1 Direito adquirido**

A Emenda Constitucional 41/2003, que dentre outros temas cuidou também do teto de vencimentos, tem sido guerreada sob a argumentação de inconstitucionalidade diante dos princípios da segurança jurídica, direito adquirido e irredutibilidade de vencimentos.

Para se ter uma idéia da complexidade da discussão vejam-se algumas manifestações da doutrina especializada.

O magistério de Ivo Dantas, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella de Pietro, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para citar alguns, é no sentido de que a EC 41/03 é inconstitucional, por ser decorrente do poder constituinte derivado e por infringir maltratos aos princípios da irretroatividade das leis, direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos, cláusulas também albergadas pelas chamadas cláusulas pétreas (art. 60, Par. 4º, inciso IV, da CF).

Vejamos alguns desses magistérios, começando com Ivo Dantas:

[...]Ao entendimento referido, segundo o qual a consagração do Direito Adquirido em sede constitucional vincula o legislador, repita-se que, no caso da Constituição brasileira de 1988, o princípio encontra-se inserido na categoria de Cláusula de Intangibilidade pelo Poder de Reforma (art. 60, Par. 4º, IV), pelo que se dirige não apenas ao legislador ordinário e ao aplicador do Direito, devendo ser considerado e respeitado, igualmente pelo legislador reformador em qualquer de suas formas de mudança formal da Constituição, ou seja, Revisão ou Emenda.

Não se trata, pois de recomendação do constituinte, mas de prescrição expressa e objetiva do texto constitucional vigente, pelo que, não o considerar, significará, em conseqüência, inconstitucionalidade da alteração produzida ao texto originário.

[...]Com relação ao conteúdo do presente Par. 4º.(art. 60, CF), já definimos nosso entendimento em diversas oportunidades[...]

Tais limitações, evidentemente, só funcionam quanto ao Poder de Reforma (em qualquer de suas manifestações - Revisão ou emenda), sendo desnecessário dizer-se que não atingem ao exercício do Poder Constituinte, ilimitado, sob o ponto de vista jurídico-positivo.

[...]Ademais, sua aplicação estava vinculada àquelas situações que decorriam da substituição de um sistema constitucional por outro. Dessa forma, não poderia a norma contida na EC 41, determinar a aplicação do art. 17 do ADCT a situações que ela cria, sobretudo quando esta pretendida aplicação fere direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Mais ainda: em sua versão originária, o mencionado art. 17(ADCT) vinculava-se ao que estava prescrito no art. 37, incisos XI e XIV, os quais foram completamente modificados pela EC 19, de 1998.

No fundo, e diante de tais argumentos, o que pretende o art. 9º da EC 41 é criar, por subterfúgios e vias transversas, dispositivo que, no fundo, não tem outro objetivo a não ser o de, mais uma vez, abolir direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, o que se torna impossível, diante do comando contido no art. 60, Par. 4º, IV da própria Constituição.<sup>19</sup>

#### A dicção de Celso Antônio também objeta a EC 41/03:

É certo que, a pretexto de efetuar emendas constitucionais, o legislador ordinário – o que não recebeu mandato constituinte e cuja posição é juridicamente subalterna – poderia, inclusive, em comportamento “de fato”, não jurídico, derrocar a Constituição, por si mesmo ou tangido por algum caudilho, travestido ou não de democrata[...]Converter-se-iam, então, elas próprias, em novo exercício do poder constituinte, tal como ocorreria após revoluções ou golpes de Estado ou, ainda, nas hipóteses em que é efetuada a convocação de uma Constituinte que vem a produzir nova Lei Magna. É claro, entretanto, que nas situações deste jaez estaria rompida a ordem constitucional vigente, e inaugurada outra.

[...]Donde, nem a Emenda 19, em 1998, nem a Emenda 41, agora em 2003, podiam rebaixar vencimentos, determinando que ficariam sujeitos a limites estatuídos primeiramente por uma e ao depois por outra, em novas redações que atribuíram ao art. 37, XI. Também não é de admitir – como, de resto, já se disse – que este resultado seja alcançado pelo expediente, aparentemente astuto, adotado no art. 9º da Emenda 41. Nele se declara que o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais 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 aposentadorias e pensões. A solução é juridicamente incabível, pois o art. 17 se remetia a um texto distinto do que viria a ser implantado pela Emenda 19 e do que foi recentemente implantado pela Emenda 41. Logo, não se lhe pode dar o alcance pretendido, pois isto implicaria pretender colher dele a força constituinte, mas com um alcance descoincidente com a que nele residia e não na Constituição. Acresce que o art. 17 estava reportado a um texto que foi revogado pela Emenda 19 e que, de seu turno, também foi revogado pela Emenda 41, de tal sorte que não mais existe como termo de referência no universo jurídico.<sup>20</sup>

#### A jurista Maria Sylvia Z. di Pietro aduz na mesma linha:

A grande dúvida está em definir se o princípio – desde longa data consagrado na Constituição – é também aplicável em relação à emenda constitucional. Argumentos existem nos dois sentidos.

A melhor interpretação é a que defende que tal princípio somente é válido quando as alterações no regime jurídico do servidor sejam impostas pela própria Constituição, em sua redação original, porque elas decorrem de poder constituinte originário, incondicionado, insubordinado. O poder

---

<sup>19</sup> DANTAS, Ivo. *DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE*. 3ª. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, passim.

<sup>20</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. 21ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006, p. 314-317.

constituente, em princípio, pode tudo. Mesmo assim, a tradição de nosso direito tem sido no sentido de respeitar os direitos adquiridos na vigência da Constituição anterior. Tanto isso é verdade que a Constituição de 1988, ao prever limitações salariais, houve por bem inserir norma no art.17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando a adequação dos vencimentos, vantagens e proventos às novas normas, e expressamente afastando a possibilidade de 'invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título'.

[...]Se mesmo na Constituição originária a validade dessa disposição transitória é discutível(podendo caracterizar hipótese de norma constitucional inconstitucional), ela não encontra fundamento jurídico quando inserida no corpo da emenda à Constituição, como ocorreu com a regra do art. 9º da Emenda Constitucional 41/03. Se fosse possível afastar-se, por essa forma, o princípio constitucional do direito adquirido, quão frágil ele se tornaria diante da facilidade com que se altera a Constituição no direito brasileiro! Dificilmente se poderia considerar pétreo a cláusula que decorre do art. 60, Par. 4º, IV, da Constituição.<sup>21</sup>

A sua vez Diogo Neto assevera que a Constituição de 1988 quanto ao teto teve efeito confiscatório e que, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e irredutibilidade de vencimentos tal emenda<sup>22</sup> (EC 19/98) somente pode ser aplicada, reduzindo a remuneração, nas hipóteses de incorporação ilegítima e, para o futuro, nos casos dos servidores admitidos após a edição da referida emenda constitucional:

A imediata, geral e retroativa aplicação dos novos tetos constitucionais foi objeto de uma regra transitória específica do art. 17 ADCT[...]

Deve-se observar aqui que o constituinte originário, ao vedar a invocação do direito adquirido ou a percepção de excesso a qualquer título, inovava na tradição constitucional brasileira, ao atribuir um conteúdo amplo, retroativo e confiscatório ao teto estipendial.[...]

Por outro lado, com fundamento nesta jurisprudência assente da Suprema Corte, relativamente a todas as demais espécies remuneratórias, excetuados os subsídios, a aplicação do novo teto nacional somente se poderá dar em dois casos: a) *ex nunc*, sobre quaisquer espécies remuneratórias que venha a ser abstrata ou concretamente fixada a partir da promulgação da Emenda e *ex tunc*, sobre espécies remuneratórias de qualquer natureza que hajam sido fixadas ilegítimamente; salvo se, numa hipótese dificilmente concebível, o Colendo Supremo Tribunal Federal decidir se desdizer e renegar todos os doutos argumentos que suportaram os quatorze acórdãos que até hoje o levaram a excluir do teto remuneratório as parcelas representativas de direitos pessoais legitimamente adquiridos.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *DIREITO ADMINISTRATIVO*. 19ª. Ed. São Paulo: editora Atlas S. A., 2006, p. 566-567.

<sup>22</sup> O artigo se referia ainda à EC 19/1998.

<sup>23</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. TETO REMUNERATÓRIO(Notas sobre a aplicação do teto remuneratório instituído pela Emenda Constitucional n. 19/98). *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 15 jan-jun-2002. p. 97-103.

Em linhas gerais este o entendimento de boa parte, senão a majoritária, doutrina pátria sobre o tema do direito adquirido frente à emendas constitucionais do poder constituinte derivado e, no caso, da EC 41/2003.

Observemos, agora, o entendimento diverso sobre a legitimidade constitucional da Emenda Constitucional 41/2003.

### **2.2.2 Argumento contrário**

Como não poderia deixar de ser e diante da dialética do Direito e de tão complexo e apaixonante tema vozes dissonantes se ergueram em sentido oposto.

Contra a afirmação do direito adquirido e da irretroatividade diante de emendas constitucionais plasma-se, agora, com a afirmação de que o direito adquirido não é princípio absoluto, que goza de proteção incondicional, no sentido de que as cláusulas pétreas devam ser interpretadas de modo maximizado.

Também se alega que os direitos adquiridos devem ser objeto de regra de ponderação em sua aplicação, merecendo relativização como outros direitos como o de propriedade e até mesmo o de coisa julgada.

Assim o direito adquirido não estaria imune às reformas do constituinte derivado, através de emendas constitucionais, além do que basta preservar o núcleo essencial do direito tendo ciência, ademais, que o projeto da Constituição de 1988 é programático e voltado para a evolução social.

Vejamos, então, o magistério de Daniel Sarmiento, que de modo percuciente e corajoso enfrentou a tese:

[...] Por outro lado, mesmo no caso do teto constitucional imposto pela EC 41, talvez seja possível fugir da discussão a propósito da vinculação do constituinte derivado ao direito adquirido. Um caminho alternativo para fundamentar a validade deste comando moralizador estampado na emenda seria postular que o mesmo representa não propriamente uma inovação, mas sim verdadeira interpretação autêntica da Constituição, editada pelo poder reformador com o propósito de corrigir o equívoco perpetrado pelo STF, quando, a despeito da redação claríssima do texto magno, entendeu que as chamadas 'vantagens pessoais' percebidas pelo funcionalismo não deveriam submeter-se ao teto constitucional de remuneração dos agentes públicos. Neste caso, não seria possível falar em direito adquirido a 'furar' o teto, oponível ao constituinte derivado já que a incorporação das vantagens pessoais superiores ao seu montante teria sido ilícita, mesmo à luz do ordenamento pretérito à EC 41.

Sem embargo, o objetivo do presente ensaio não é analisar nenhuma destas questões pontuais, mas sim questionar a própria premissa em que

se assentam as teses que impugnam as mudanças introduzidas pela EC 41: a afirmação de que os direitos adquiridos gozam de uma proteção absoluta na ordem jurídica brasileira, inclusive em face do poder constituinte derivado. Correta esta premissa, bastaria demonstrar que determinada emenda ofende algum direito adquirido no passado para concluir, num singelo silogismo, pela sua inconstitucionalidade. *Mas, se conseguirmos demonstrar que, ao contrário do que vem sendo difundido pela doutrina dominante no país, os direitos adquiridos não desfrutam de proteção incondicional em face das emendas constitucionais*, a maioria dos argumentos esgrimidos contra a Reforma da Previdência vai desmoronar, como um castelo de cartas.

[...]Para perseguir nosso objetivo, tentaremos, inicialmente, mostrar como o princípio democrático, que postula o direito de cada geração de se autogovernar, é incompatível com uma interpretação muito extensiva das chamadas 'cláusulas pétreas'. Em seguida, buscaremos analisar se, diante do sistema constitucional brasileiro, a garantia do direito adquirido, em que pese a sua inequívoca importância, pode ou não ser concebida de forma absoluta, máxime diante de nossa gritante desigualdade social e da premente necessidade ética de redistribuição da riqueza nacional. Será, em suma, que num Estado que se pretende democrático e social, e que se caracteriza por seus níveis vergonhosos de desigualdade material, o poder de deliberação das gerações futuras- que se exprime através do constituinte derivado-, deve ter como limites intransponíveis todos os direitos já distribuídos no passado? Buscaremos convencer, enfim, que num país estigmatizado pela injustiça das suas relações sociais, e regido por uma Constituição que tem a ambição de operar profundas transformações em favor dos excluídos, perenizar a atual distribuição dos direitos, pondo-a completamente fora do alcance até do constituinte derivado, é conspirar para a manutenção do status quo iníquo, do qual não temos do que nos orgulhar.<sup>24</sup>

Assim entende ilustre jurista que não é caso de se congelar as prescrições constitucionais, muitas vezes opções de conjunturas efêmeras do constituinte.

Quanto à garantia constitucional do direito adquirido menciona que a segurança jurídica é um dos valores do nosso ordenamento, mas não o único. Existem outros como a Justiça e igualdade material.

Tem-se, também, a tendência da relativização da coisa julgada protegida constitucionalmente pelo mesmo inciso que ampara o direito adquirido.

Assim rebate-se as alegações contrárias à legitimidade constitucional da Emenda Constitucional 41/2003.

Antes de tecer comentários a respeito vejamos, também, o entendimento placitado pelo sumo pretório.

---

<sup>24</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord). *A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Temas Polêmicos e Aspectos Controvertidos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004, passim.

### **2.2.3 Entendimento do Supremo Tribunal**

Como não poderia deixar de ser o Pretório Excelso foi chamado a manifestar-se sobre tema tão palpitante e complexo, diante de interesses diametralmente opostos.

O do Estado de querer fazer valer a moralização de vencimentos no setor público com a implantação do teto e, de outro, o servidor, já acostumado com seus vencimentos em determinado patamar, sem querer vê-los reduzidos por conta da nova emenda constitucional.

Pois bem, nos autos do Mandado de Segurança 24.875-1/DF, o STF pontificou:

#### Ementa

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. II. Controle incidente de constitucionalidade e o papel do Supremo Tribunal Federal. Ainda que não seja essencial à decisão da causa ou que a declaração de ilegitimidade constitucional não aproveite à parte suscitante, não pode o Tribunal - dado o seu papel de "guarda da Constituição" - se furtar a enfrentar o problema de constitucionalidade suscitado incidentalmente (v.g. SE 5.206-AgR, 8.5.97, Pertence, RTJ 190/908; Inq 1915, 05.08.2004, Pertence, DJ 05.08.2004; RE 102.553, 21.8.86, Rezek, DJ 13.02.87). III. Mandado de segurança: possibilidade jurídica do pedido: viabilidade do controle da constitucionalidade formal ou material das emendas à Constituição. IV. Magistrados. Subsídios, adicional por tempo de serviço e o teto do subsídio ou dos proventos, após a EC 41/2003: arguição de inconstitucionalidade, por alegada irrazoabilidade da consideração do adicional por tempo de serviço quer na apuração do teto (EC 41/03, art. 8º), quer na das remunerações a ele sujeitas (art. 37, XI, CF, cf EC 41/2003): rejeição. 1. Com relação a emendas constitucionais, o parâmetro de aferição de sua constitucionalidade é estreitíssimo, adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas, que a Constituição imponha indubitavelmente ao mais eminente dos poderes instituídos, qual seja o órgão de sua própria reforma. 2. Nem da interpretação mais generosa das chamadas "cláusulas pétreas" poderia resultar que um juízo de eventuais inconveniências se convertesse em declaração de inconstitucionalidade da emenda constitucional que submeta certa vantagem funcional ao teto constitucional de vencimentos. 3. No tocante à magistratura - independentemente de cuidar-se de uma emenda constitucional - a extinção da vantagem, decorrente da instituição do subsídio em "parcela única", a nenhum magistrado pode ter acarretado prejuízo financeiro indevido. 4. Por força do art. 65, VIII, da LOMAN (LC 35/79), desde sua edição, o adicional cogitado estava limitado a 35% calculados sobre o vencimento e a representação mensal (LOMAN, Art. 65, § 1º), sendo que, em razão do teto constitucional primitivo estabelecido para todos os membros do Judiciário, nenhum deles poderia receber, a título de ATS, montante superior ao que percebido por Ministro do Supremo Tribunal Federal, com o mesmo tempo de serviço (cf. voto do Ministro Néri da Silveira, na ADIn 14, RTJ

130/475,483). 5. Se assim é - e dada a determinação do art. 8º da EC 41/03, de que, na apuração do "valor da maior remuneração atribuída por lei (...) a Ministro do Supremo Tribunal Federal", para fixar o teto conforme o novo art. 37, XI, da Constituição, ao vencimento e à representação do cargo, se somasse a "parcela recebida em razão do tempo de serviço" - é patente que, dessa apuração e da sua aplicação como teto dos subsídios ou proventos de todos os magistrados, não pode ter resultado prejuízo indevido no tocante ao adicional questionado. 6. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que não pode o agente público opor, à guisa de direito adquirido, a pretensão de manter determinada fórmula de composição de sua remuneração total, se, da alteração, não decorre a redução dela. 7. Se dessa forma se firmou quanto a normas infraconstitucionais, o mesmo se há de entender, no caso, em relação à emenda constitucional, na qual os preceitos impugnados, se efetivamente aboliram o adicional por tempo de serviço na remuneração dos magistrados e servidores pagos mediante subsídio, é que neste - o subsídio - foi absorvido o valor da vantagem. 8. Não procede, quanto ao ATS, a alegada ofensa ao princípio da isonomia, já que, para ser acolhida, a arguição pressuporia que a Constituição mesma tivesse erigido o maior ou menor tempo de serviço em fator compulsório do tratamento remuneratório dos servidores, o que não ocorre, pois o adicional correspondente não resulta da Constituição, que apenas o admite - mas, sim, de preceitos infraconstitucionais. 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. VI. Mandado de segurança contra ato do Presidente do Supremo Tribunal: questões de ordem decididas no sentido de não incidência, no caso, do disposto no artigo 205, parágrafo único e inciso II, do RISTF, que têm em vista hipótese de impedimento do Presidente do Supremo Tribunal, não ocorrente no caso concreto. 1. O disposto no parágrafo único do art. 205 do RISTF só se aplica ao Ministro-Presidente que tenha praticado o ato impugnado e não ao posterior ocupante da Presidência. 2. De outro lado, o inciso II do parágrafo único do art. 205 do RISTF prevê hipótese excepcional, qual seja, aquela em que, estando impedido o presidente do STF, porque autor do ato impugnado, o Tribunal funciona com número par, não sendo possível solver o empate.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança n. 24.875-1. Impetrante: Djacy Falcão e Outros. Impetrado. Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator.

No voto condutor verberou-se pela viabilidade do controle constitucional das emendas à Constituição, sendo o parâmetro de aferição estreito adstrito às limitações materiais, explícitas ou implícitas imposta pela Constituição aos Poderes instituídos.

Na ótica da Corte Maior, destarte, e ao menos nesse *leading case* de julgamento de teto remuneratório em face da EC 41/03 tem-se que :

É viável o controle constitucional de emendas constitucionais;

O adicional de tempo de serviço tem conteúdo infraconstitucional e todo seu conteúdo (35%) já estava incluso na remuneração de Ministro de Supremo Tribunal Federal, de sorte que além desse critério quantitativo não se pode exceder o teto constitucional sendo que, ademais, não há direito adquirido de servidor a determinado regime jurídico;

Juízos de ponderação ou de inconveniências não podem redundar em interpretação das cláusulas pétreas para efeito de inconstitucionalidade de emendas constitucionais, sendo tal discricionariedade do Congresso Nacional;

Não é absoluta a oposição de direitos adquiridos às emendas constitucionais, com visão extremada, mas sim que objective preservar primordialmente apenas o núcleo essencial do direito;

Nesse contexto a vantagem do art.184, da Lei 1711/52, foi mantida com base no princípio da irredutibilidade de vencimentos, mas com preservação de seu montante até a absorção por futuros reajustes do subsídio de ministro do supremo tribunal federal.

### **2.2.4 Impressões**

Como se logrou observar a questão do confronto das cláusulas pétreas com emendas do poder constituinte derivado é demasiado complexo, polêmico e não poderia de fato se subsumir a uma objeção de color extremado, como assentou o relator Sepúlveda Pertence.

Os direitos fundamentais têm sua importância, consoante definidos pelo constituinte originário, e naturalmente têm cláusula constitucional de reforço e garantia nas batizadas cláusulas pétreas.

Reza a Lei Fundamental da República:

Art. 60.[...]

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.(G.n.)

Contudo também é a mesma Carta Básica Constitucional que plasma, de modo programático, que é objetivo da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa, livre e solidária, com escopo de redução das desigualdades sociais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação

Assim não se pode pretender, com a devida vênia, uma interpretação unicamente literal do art.60, Par. 4º, inciso IV, da CF, assim como da Emenda 19/98 e da própria redação original do inciso XI, do art. 37, da CF, para se enxergar que as normas constitucionais que estabelecem o teto devem ser tornadas letra morta diante dos princípios do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos.

O entendimento da intangibilidade exacerbada de alguns direitos fundamentais não encontra eco na modernidade.

O próprio direito de propriedade, garantido na Constituição (art. 5º, XXII), tem restrição no sentido de obrigatório atendimento a sua função social (art. 5º, XXIII e art. 170, III).

A coisa julgada, também como garantia fundamental, tem sido relativizada em hipóteses singulares.

Veja-se que não se precisaria debater a distinção do confronto entre a capacidade legislativa do poder constituinte originário e do poder constituinte derivado.

A redação do constituinte originário quanto ao teto constitucional não fez exceção a quaisquer vantagens, muito menos àquelas que eventualmente detivessem natureza pessoal (art.37, XI, CF/88):

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;(G.n.)

De clareza solar o balizamento das remunerações a limite máximos desde à Constituição promulgada em 1988.

E a parte transitória dessa norma magna verberou:

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.(G.n.)

A redação do constituinte derivado operada com a EC 19/98 também não alterou estes aspectos fundamentais de limite quanto ao teto e impossibilidade de exclusão das vantagens de natureza pessoal:

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(G.n.)*

Então, na verdade, com a devida vênia, o equívoco partiu da exegese errônea do Judiciário brasileiro, em especial das Cortes Superiores, incluída a do Supremo Tribunal Federal, por extirpar do controle do teto as denominadas vantagens pessoais.

Ora, se a Constituinte poderia, e somente ela de fato e de direito, fazer oposição a eventuais direitos adquiridos preexistentes, não se consegue compadecer com uma interpretação larga da Excelsa Corte Suprema no sentido de

desqualificar o teto constitucional com a liberação de vantagens concebidas como tendo natureza pessoal.

Então o equívoco, com o perdão da doutrina e jurisprudência então dominante até a decisão no leading case MS 24.875-1/DF<sup>26</sup>, foi perpetrado pela instituição responsável por dizer o direito, já que o Constituinte originário com a edição da Constituição de 1988 sabidamente foi claro e elucidativo na imposição do teto constitucional, fazendo constar em seu corpo transitório que não se poderia objetar com a alegação de direito adquirido ou de manutenção de excesso a qualquer título.

A redação do inciso XI, do art. 37, com o teor imposto pela Emenda Constitucional 41/03, também não tem o condão de afastar a idéia do constituinte original:

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;

Apenas realçou a existência do teto, sem tecer comentários sobre a exclusão de vantagens pessoais ou quaisquer outras decorrentes de indigitado direito adquirido.

Portanto soa inadequada a discussão sobre a alegada inidoneidade do art. 9º, da EC 41/03, verbis:

Art. 9º Aplica-se o disposto no [art. 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

---

<sup>26</sup> Supremo Tribunal Federal.

outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza<sup>27</sup>

Apregoou-se que o art. 17 da ADCT teve extinta sua eficácia com a promulgação da Constituição de 1988, não podendo ser ressuscitado pelo constituinte derivado com a EC 41/03 e, como o disse o Relator<sup>28</sup>, mesmo complacientemente se possível a remissão pelo constituinte derivado, seria tal conexão de duvidosa compatibilidade com as cláusulas pétreas.

Novamente pede-se respeitosa vênua porquanto, como se disse, as ECs 19/98 e 41/03 não alteraram o desiderato inicial do constituinte originário, tantas vezes reforçado e agora reiterado nesta última emenda, conforme o disposto em seu art. 7º:

Art. 7º Observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

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

Vê-se, então, a comunhão do teor dessas disposições com a Carta originária da Assembléia Constituinte.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41/03, de 19.12.2003, D.O.U de 31.12.2003. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

<sup>28</sup> STF MS 24.875-1/DF, precedente citado.

A mais não poder, desde o constituinte originário, se busca uma moralização e transparência na remuneração do serviço público pátrio. Temos, na verdade uma verdadeira interpretação autêntica da Constituição de 1988 com as emendas 19/98 e 41/03. Note-se, a propósito, o voto do Ministro Cezar Peluso na referida ação de segurança<sup>29</sup>:

[...]O texto original da Constituição vigente estabeleceu três coisas: primeiro, fixou um limite de remuneração para a magistratura; segundo, incluiu, na apuração deste limite, qualquer parcela componente 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 membro Ministro do Supremo Tribunal Federal. *Terceiro, não admitiu, para 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 41. Tiro algumas conseqüências: 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 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 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 41/2003 introduziu qualquer alteração, porque tornou a incluir as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

[...] *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 da ADCT, porque nenhum dos textos constitucionais permitiu que qualquer vantagem, ainda que criada superveniente pela legislação subalterna, poderia escapar a este teto.*

---

<sup>29</sup> STF MS 24.875-1/DF, precedente citado. p. 348-350.

[...]Por esta razão peço vênia ao eminente Ministro-Relator para denegar, in totum, a segurança.(G.n.)

Por outro lado, como se assentou alhures, não se pode enxergar de modo literal o imaginado embate entre o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos, devendo-se operar uma interpretação sistemática da Constituição, como norma programática que é, posto que outros princípios existem na Lei Maior da mesma sorte magnos e caros, como o da redução das desigualdades sociais, construção de uma sociedade justa e solidária e moralidade na Administração Pública, que devem ser perseguidos pela sociedade.

Importante que se atente para a ponderação sobre a violação ou não do núcleo do indigitado direito fundamental tido por violado.

Não se pode imaginar, permissa venia, no que se poderia considerar como injusta e inadequada a redução ou adequação de vencimentos ao teto constitucional que tem, como paradigma, a remuneração do mais alto posto do Poder Judiciário brasileiro, acrescida já com o montante de 35 % (trinta e cinco por cento) a título de adicional por tempo de serviço, correspondente a 07 (sete)<sup>30</sup> quinquênios de 05 (cinco) por cento cada.

Indaga-se, então, se o núcleo do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos estariam sendo vilipendiados.

A propósito, Daniel Sarmento, verbis:

O conceito do núcleo essencial de direito fundamental é bastante controvertido, havendo várias correntes na doutrina europeia a propósito do significado deste instituto [...] *De qualquer sorte, é possível destacar que o núcleo essencial, nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes, 'destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental decorrente de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionadas'. É certo, assim, que o núcleo essencial opera como uma espécie de 'limite dos limites', na medida em que veda as restrições que possam atingir o 'coração' de cada direito fundamental, os seus elementos mais basilares, sem os quais ele se desnaturaria. Já os elementos mais periféricos ou acidentais do direito fundamental, por situarem-se na zona externa ao seu núcleo essencial, sujeitar-se-iam às restrições operadas pelo legislador, desde os quais o acatamento ao princípio da proporcionalidade. (G.n.)*<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Art. 65, VIII, da LOMAN. BRASIL. Lei Complementar 35, de 14.03.79. Diário Oficial [da] União, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

<sup>31</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord). *A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Temas Polêmicos e Aspectos Controvertidos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004, In: Op. cit., p. 44-45.

Será que a maior remuneração da república<sup>32</sup>, o subsídio de ministro do Excelso Pretório, como parâmetro de teto remuneratório, causaria tamanha indignação na sociedade ao podar de alguns servidores o que lhes excedesse em termos daquele limite?

Será que tais servidores teriam afetado drasticamente seu conforto, sua sobrevivência, com a incidência do teto de subsídio de ministro da maior Corte da República?

Evidentemente que não.

Assim observamos que os núcleos das cláusulas constitucionais do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos não foram afetados quanto àqueles que percebem além do teto, tendo como base o subsídio de ministro do STF.

Situação diversa seria a fixação de um teto desproporcional para toda a Administração Pública, teto que fosse fixado em valor bem inferior, sem critério ou ponderação. Nessa hipótese, naturalmente, todas as vozes seriam de entendimento contrário.

Não se poderia imaginar um membro do Poder Judiciário, do Congresso Nacional, sujeitos a remunerações incompatíveis com a magnitude e responsabilidades dos respectivos cargos.

A situação, contudo, é diametralmente oposta quanto se tem como paradigma a remuneração de ministro do STF, acrescida já de 35 anuênios.

Não se deve enxergar como lícito que servidor ou agente político de um país em desenvolvimento como o Brasil possa perceber remuneração estratosférica, descabida, excessivamente desproporcional com a situação econômica do Estado e da sociedade na qual vive e, inclusive, muitas vezes sem correção com as atribuições exercidas de ofício.

Num sistema capitalista é de direito que todo cidadão, assim querendo, trabalhe para enriquecer. Contudo no Estado temos servidores com o objetivo, assim já o diz a acepção do vocábulo, para atender à coletividade. Na sociedade que se pretende justa, solidária, democrática, não se pode tolerar a presença dos marajás, em especial naqueles meios onde imperam flagrantes desigualdades sociais.

Como já assinalou nosso conhecido administrativista e saudoso Hely Lopes:

---

<sup>32</sup> A Lei federal 11.143, de 26.07.2005, fixou o subsídio mensal de Ministro do Supremo na ordem de R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais) a partir de 01.01.2006.

*Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade.(G.n.)*<sup>33</sup>

De par com o assentado também desse sentir a dicção do voto do Ministro Joaquim Barbosa na ação mandamental<sup>34</sup> já referida, onde se plasmou que a remuneração do teto tem a ver com isonomia, remuneração máxima sem exceções e privilégios. O respeito à isonomia é a uniformidade de tratamento para todos os servidores, ainda que a aplicação do teto resulte em maior redução para alguns servidores e menor para outros.

#### *2.2.4.1 Irredutibilidade de vencimentos e teto. Vantagens pessoais*

Já se disse, reiteradas vezes, que a Constituição e o direito positivo de cada nação serão sempre o que lhes disser o Judiciário, e não o que possa literalmente pensar determinado segmento jurídico ou a própria sociedade.

Sem embargo da importância do Supremo Tribunal do Brasil para o aperfeiçoamento do país e, ainda, da indiscutível capacidade intelectual de seus Ministros, a assertiva imediatamente acima parece encaixar-se nesse modelo acima descrito.

A Constituição pátria, originária e derivada da Assembléia Nacional Constituinte de 1988, tudo poderia, em contraposição ao limitado poder constituinte derivado, como diversas vezes se debateu sobre o tema na doutrina pátria.

Se assim o é, como vezes muitas se plasmou nesse trabalho, a jurisprudência do sumo pretório nitidamente divorciou-se do que pretendeu e legislou a Assembléia Constituinte quanto ao teto.

E o fez para não aplicar o que rezou a Carta Básica Federal de 1988 quanto ao sobredito instituto jurídico.

---

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burlem Filho. 32ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006. p. 84-87.

<sup>34</sup> STF MS 24.875-1/DF, precedente citado, p. 340-343.

Observe-se que em sua redação original, ao prescrever o teto (art. 37, XI, CF), a exclusão da objeção do direito adquirido e, ainda, a proibição de percepção de excesso a qualquer título, não poderia ter sido mais enfático o constituinte originário.

Mas não foi só.

Também prescreveu a Lei Fundamental na verberação do art. 37 originário, verbete do inciso XV, que *os vencimentos dos servidores eram irredutíveis, desde que respeitado o teto remuneratório*:

Art.37 [...]

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, Par. 2º, I;*(G.n.)

A Emenda Constitucional 18, de 1998, alterou a redação mantendo, contudo, o mesmo significado, vale dizer, garantida a irredutibilidade de vencimentos *mas observado o teto constitucional*:

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;*(G.n.)<sup>35</sup>

A Emenda Constitucional 19, de 1988, ratificou idêntico tratamento à matéria:

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;*(G.n.)<sup>36</sup>

Assim não poderia a jurisprudência caminhar para, desde à Constituição promulgada em 1988, excepcionar do teto quaisquer vantagens ou espécies remuneratórias, ainda que compreendidas como de natureza pessoal.

No caso no recente julgamento do Pretório Excelso, no referido MS 24.875-1/DF, a descrição do veredicto na versão do relator é pela inteligência de que “a garantia da irredutibilidade de vencimentos – ou sei afirmá-lo, com o respaldo da

---

<sup>35</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 18/98, de 05.02.1998, D.O.U de 06.02.1998, retificada em 16.02.98. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out .2007.

<sup>36</sup> BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19/98, de 04.06.1998, D.O.U de 05.06.1998. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out .2007.

maioria do Tribunal – é, sim, modalidade qualificada de direito adquirido<sup>37</sup> e, de qualquer sorte, conteúdo de normas constitucionais específicas”.<sup>38</sup>

Contudo a exegese do princípio da irredutibilidade de vencimentos deve ser combinada com o preceito do teto.

Então a interpretação de que deve ser preservado o valor nominal dos vencimentos, mesmo que alterados os critérios legais ou parcelas que compõem a remuneração, em virtude do princípio da irredutibilidade de vencimentos, prevalece válido mas desde que não esteja em jogo a violação, pelo excesso, do limite do teto constitucional remuneratório.

Assim os vencimentos são irredutíveis, *mas desde que respeitado o teto*.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que a limitação pelo teto ofende os direitos adquiridos:

O inciso XV do artigo 37, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, 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, Par. 4, 150, II, 153, Par. 2º, I’.

Mantém, na realidade, o princípio da irredutibilidade que já constava da redação original, apenas alterando-se a redação para adaptá-lo às alterações introduzidas pela Emenda.

a) 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 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; 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 vontade do poder constituinte originário. A exigência de respeito aos direitos adquiridos foi incluída na própria Constituição, entre os direitos que o constituinte originário considerou fundamentais. Se são fundamentais é porque devem ser respeitados pelo legislador, qualquer que seja a natureza da norma a ser promulgada. Trata-se do princípio geral do direito, que diz respeito à segurança jurídica e que existiria ainda que não previsto no corpo da Constituição;<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> De fato muitos acórdãos do STF existem sacramentando que o princípio da irredutibilidade de vencimentos impede a diminuição do valor total da remuneração, mas não das parcelas que compõem àquela ou de seus critérios de fixação, ou, doutro modo, que é intangível em virtude da *legitimidade do vencimento alcançado*. Conf. RMS 23.170-DF, rel. Min. Maurício Corrêa. 10.11.98, RE 205.481-PR, rel. Min. Carlos Velloso, 17.11.98., AgRg 172.240-PR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, 18.12.98.

<sup>38</sup> STF MS 24.875-1/DF, precedente citado, p. 311.

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *DIREITO ADMINISTRATIVO*. 19ª. Ed. São Paulo: editora Atlas S. A., 2006. p. 528-529.

Ocorre que há contradição na dicção da ilustre jurista ao mencionar que com a EC 19/98 estaria prevalecendo a vontade do poder constituinte derivado em relação ao poder constituinte originário e, ainda, que o direito adquirido foi previsto na própria Constituição.

A contradição consta do texto da articulista já que menciona que a disposição de irredutibilidade de vencimentos, limitada contudo pelo teto, já constava da redação original do Texto Fundamental da República, portanto, de teor do poder constituinte originário. Também a proscrição de objeção de direito adquirido ao teto constava do mesmo documento normativo original, na redação do art. 17 do ADCT.

Então, e a não se compreender desta forma, ter-se-á o verbete do inciso XV, do art. 37, tanto em sua redação originária como a decorrente das ECs 18/1998 e 19/1998, como completamente iníquo, despropositado, ineficaz.

Então ou tal verbete é inconstitucional, o que não nos parece, ou está sendo malferido desde a promulgação da Constituição de 1988.

Não é demais salientar, por fim, que sobre esses pontos polêmicos, como a contraposição de direitos fundamentais em relação a emendas decorrentes do constituinte derivado, podem ocorrer alterações na interpretação dos tribunais.

Tanto que para muitos, inclusive a doutrina majoritária, a expectativa do resultado do julgamento na ação referida, junto ao sumo pretório, era a de que perante o direito adquirido e a irredutibilidade de vencimentos caíssem as disposições editadas pela Emenda 41/03, e de modo absoluto.

Contudo, o que se observou, foi uma evolução de entendimento em termos do STF com o voto-médio do relator, tido como voto-condutor, por maioria, em contraposição àqueles que votaram pela sujeição pura e simples<sup>40</sup> da remuneração na República ao limite do teto remuneratório.

Assim afastou-se a Corte Maior de uma interpretação totalmente contrária à imposição de um teto em virtude de alegadas vantagens pessoais, direito adquirido e irredutibilidade de vencimentos.

Embora voto-médio, como se disse, por manter algumas parcelas além do teto até sua reabsorção pelos futuros reajustes do subsídio de ministro do Supremo, deixou-se de contrapor à pretensão mandamental a questão da irredutibilidade de

---

<sup>40</sup> Votos dos Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e Presidente Nélson Jobim.

vencimentos com o preceito que o adequa ao teto. Nesse aspecto, rogando respeitosa vênia, foi apenas parcialmente correta a decisão do pretório excelso.

### **2.3 Magistratura dos Estados. Limite de teto nacional**

Analisemos, agora, a decisão da STF relativamente à magistratura dos Estados e o teto que se lhes aplica.

Pois bem. A Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de Medida Cautelar, perante o C. STF, autuada sob o número 3.854-1, contra o art. 1º da Emenda Constitucional no. 41/2003 que deu nova redação ao art. 37, inciso XI, da Constituição, bem como contra o art. 2º da Resolução 13/2006 e art. 1º, Único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça.

Em sede de medida cautelar o sumo pretório proferiu a liminar para ofertar interpretação conforme à Constituição ao art.37, inciso XI, e Par. 12, da Constituição da República, o primeiro dispositivo na redação da EC 41/2003 e, o segundo, introduzido pela EC 47/2005, no sentido de excluir os membros da magistratura estadual do subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do artigo 2º da Resolução 13/2006 e do artigo 1º, Único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça:

EMENTA. MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, Inc. XI, e P. 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, único, a Resolução 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.<sup>41</sup>

E os excertos do voto do Relator:

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3854-1. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Relator. Ministro Cezar Peluso. Brasília-DF, 28 de fevereiro de 2007. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de jun. 2007. Seção n. I.

[...] Não há dúvida de que o texto do art. 37, inc. XI, da Constituição da República, hospeda, desde a redação original, vários preceitos conexos, tendentes a disciplinar o chamado teto remuneratório dos servidores públicos, nem tampouco o há de que, assim na redação primitiva, anterior à Emenda Constitucional no. 19/1998, como na dicção atual, contém norma que estabelece padrões diferenciados para limite de remuneração em cada um dos estratos federativos.

[...] Introduziram-se, por consequência, tetos de remuneração diferenciados para os servidores do Poder Judiciário, conforme o ramo federal(a) ou estadual (b) da Justiça a que pertençam, com a particularidade relevante de que, para os membros da Justiça estadual, tal limitação é, em termos de valores, inferior, porque baseada em percentual do valor do subsídio dos Ministros da Corte.

[...] Como a Corte já o reafirmou no julgamento da ADI 3.367, da qual fui relator:

‘Na verdade, desde JOÃO MENDES JÚNIOR, cuja opinião foi recordada por CASTRO NUNES, sabe-se que:

*‘O Poder Judiciário, delegação de soberania nacional, implica a idéia de unidade e totalidade da força, que são as notas características da idéia de soberania. O Poder Judiciário, em suma, quer pelos juízes da União, quer pelos juízes dos Estados, aplica leis nacionais para garantir os direitos individuais; O Poder Judiciário não é federal, nem estadual, é eminentemente nacional, quer se manifestando nas jurisdições estaduais, quer se aplicando ao cível, quer se aplicando ao crime, quer decidindo em superior, quer decidindo em inferior instância.’*

Como se vê, é do próprio sistema constitucional que brota, nítido, o caráter nacional da estrutura judiciária. E uma das suas mais expressivas e textuais reafirmações está precisamente – e não, por acaso – na chamada regra de escalonamento vertical dos subsídios, de indiscutível alcance nacional, e objeto do art. 93, inc. V, da Constituição da República [...] não lhes faz nem autoriza distinção entre órgãos dos níveis federal e estadual, senão que, antes, os reconhece a todos como categorias da estrutura judiciária nacional.

Destarte, sem embargo da doutrina e do próprio Conselho Nacional de Justiça terem entendimento contrário, passou a valer agora para a magistratura estadual não mais o preconizado subteto estadual, mas o federal, de maior valor, correspondente ao subsídio de Ministro do Supremo Tribunal, debaixo do fundamento de isonomia.

Penso, com a devida vênia, que a decisão, sem embargo de sua fundamentação, não se mostrou das mais adequadas apresentando, inclusive, certo contorno de corporativismo, por dispensar a uma única clientela estadual, a magistratura, o limite de teto federal.

Com efeito. A distinção entre servidores e agentes políticos das várias esferas da Federação não é inovação no Estado brasileiro, inclusive em termos remuneratórios. Caso flagrante é dos subsídios dos parlamentares estaduais em

relação aos federais, como se observa do invólucro verbal do art. 27, par. 2º, da Carta Básica Constitucional, com a redação que lhe deu a EC 19/1998:

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, *na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais*, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I. (G.n.)

A anterior EC 1/92 já alterara a redação original do constituinte de 1988 para impor tais limites aos deputados estaduais:

Art. 27.

§ 2º - A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2º, I. (redação originária da CF/88)

Art. 27

§ 2.º A remuneração dos Deputados Estaduais será fixada em cada legislatura, para a subsequente, pela Assembléia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III e 153, § 2.º, I, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Federais. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, 1992](#))

Da mesma sorte quanto à remuneração dos vereadores:

Art.29.[...]

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

a) em Municípios de até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores *corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

b) em Municípios de dez mil e um a cinqüenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores *corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

c) em Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores *corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

d) em Municípios de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores *corresponderá a cinqüenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

e) em Municípios de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores *corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#))

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá *a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais*; [Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000](#)<sup>42</sup> (G.n.)

Nunca se verberou de inconstitucional tal sistemática que veio à tona justamente para evitar os excessos praticados no país por algumas Assembléias Estaduais.

Assim não parece ser suficiente o fato de que a magistratura tem tratamento unitário na Constituição e que aplica o direito nacional.

Ora, o tratamento unitário é decorrente da organização que deve nortear a estrutura de tão magno Poder, sendo necessário, sim, que a Constituição lhe fixe suas bases, estrutura, competências e garantias. Também é mesma norma Básica Fundamental que fixa cláusula no sentido de que os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, através de suas Assembléias Legislativas (art. 25, caput, CF.88) como as municipalidades, a sua vez, regem-se por Lei Orgânica aprovada pela Câmara Municipal ou de vereadores, legislando sobre assuntos de interesse local (art. 29, caput e 30, I, da CF.88). Também fixa a Constituição, como quanto ao Judiciário, a remuneração limite dos parlamentares estaduais e municipais.

O que fez a Constituição, portanto, foi delinear a estrutura dos poderes da República, mas sem que tais disposições tenham o condão de isentar unicamente a magistratura estadual do subteto da EC 41/03.

Quanto à aplicação do direito nacional é certo que os juízes estaduais aplicam o direito nacional porquanto também compete à União legislar sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, espacial e do trabalho (art. 22, caput, CF). Não teriam os magistrados estaduais como aplicar um direito processual ou penal que não fosse federal, por definição competencial da própria Constituição.

Mas são os juízes estaduais que aplicam as normas estaduais, não a Justiça Federal, em especial a Constituição e regime jurídico de servidores.

Assim é possível, sim, com a vênia devida, fazer a distinção entre Justiça Estadual, com discrimen ante a aplicação de lei local, e a Justiça Federal.

---

<sup>42</sup> A redação originária não continha tais limites vindo apenas e inicialmente com a EC 1/92.

VI - a remuneração dos Vereadores corresponderá a, no máximo, setenta e cinco por cento daquela estabelecida, em espécie, para os Deputados Estaduais, ressalvado o que dispõe o art. 37, XI; [Incluído pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992](#)

Esta última somente eventual e excepcionalmente poderá debater tema local nas instâncias superiores, como o STF e o STJ<sup>43</sup>.

E o entendimento de liberar somente a magistratura estadual do subteto ficou clara com a decisão proferida na ADIN 3.381-1/DF<sup>44</sup>, proposta pelo Procurador-Geral da República, onde o STF assentou que a Resolução 15/06, do Conselho Nacional do Ministério Público, era incompatível com a Constituição por permitir que membros do Ministério Público Estadual observassem o teto federal e não o subteto estadual, correspondente 90,25 (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo.

A propósito note-se a referência pela Ministra Cármen Lúcia sobre esta ADI 3.831-1/DF em voto em outro processo (ADI 3.854-1/DF):

[...] Faço apenas três observações: a primeira, relativa ao que foi invocado, aqui, como se fosse o precedente, como posto pelo ilustre Procurador-Geral da República, no sentido de que seria a mesma situação concernente ao Ministério Público. Naquela ocasião, fui Relatora da Ação Direta, e o Tribunal decidiu de maneira que não poderia, aparentemente, parecer contraditória, mas não é. *São situações diferentes, em razão de, neste caso, tratar-se de um Poder, e, lá, de uma instituição permanente, com toda dignidade. Porém, efetivamente, aqui, cuida-se de membro de poder.*

Em segundo lugar, enfatizo a questão da unidade da *magistratura nacional* [...] razão pela qual não poderia haver a discriminação, e sim o *discrímen*.(G.n.)[...]<sup>45</sup>

Portanto não se afigura razoável, pelas razões expostas, a liberação nos Estados do subteto federal apenas para a magistratura estadual.

Por outro lado, bem poderia o excelso supremo ter conhecido e debatido, na ação de segurança, o eventual conflito, em sede de direito adquirido, entre o teor da redação do inciso XI, do art. 37, com a redação outorgada pela EC 19/98, com o teor do atual inciso XI, do art. 37, com a redação da EC 41/03:

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos

---

<sup>43</sup> Como exemplo ilustre-se com o art. 102, III, alíneas “c” e “d” e art. 105, II, alínea “b”, da CF.

<sup>44</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3831. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator. Ministro Cármen Lúcia. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de ago. 2007. Seção I.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3854-1. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Relator. Ministro Cezar Peluso. Brasília-DF, 28 de fevereiro de 2007. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de jun. 2007. Seção I.

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;[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) (G.n.)

Se é verdade que o servidor não tem direito a regime jurídico é bem de ver que, no caso, o direito fundamental estava inscrito em preceito constitucional (Inciso XI<sup>46</sup>, art. 37, da CF com a EC 19/98).

Se se pensar de modo diverso deveria, a nosso ver, o C. STF ter mantido o subteto para a magistratura estadual, observando a alteração do constituinte derivado em sua íntegra. Veja-se o voto do Ministro Joaquim Barbosa na ADI 3.854-1/DF:

[...] Já tive a oportunidade de externar, neste Plenário, a minha reticência em relação à banalização da declaração de inconstitucionalidade de emenda constitucional, pois medida desta gravidade tem a irrefreável vocação de confortar a manutenção do status *quo*, a impedir que mudanças importantes e desejadas pela sociedade afluam.

Senhora Presidente, por fim, lembro que o Brasil é um país de dimensões continentais, que contempla realidades socioeconômicas as mais diversas. Daí eu não ver razão que impeça o poder constituinte originário ou derivado de, atento a essa realidade, estabelecer gradações mínimas e nada irrazoáveis na remuneração de certos agentes estatais [...] peço vênias [...] para [...] indeferir a cautelar.<sup>47</sup>

De par com o assentado nos pareceu que merece reparos a decisão que permitiu à magistratura estadual, exclusivamente, o acesso ao teto federal.

## **2.4 Acumulação de cargos, empregos e fontes pagadoras**

Questão também que merece tratamento destacado em relação ao teto diz respeito às acumulações, seja a de cargos ou empregos públicos entre si, seja a ocorrente entre vencimentos e pensões.

Somente o exame singular das situações poderia dar margem a uma correta interpretação do inciso XI, do art. 37, da Lei Fundamental da República.

Vejamos alguns casos.

---

<sup>46</sup> Assim debater-se-ia se existe direito adquirido a preceito constitucional alterado, no futuro, também por norma constitucional derivada do constituinte derivado.

<sup>47</sup> STF ADI 3.854-MC/DF. Precedente citado, p. 749-750.

### **2.4.1 Acumulação de cargos e empregos**

Da mesma sorte deverá operar-se a incidência do teto.

Partindo-se do princípio de que somente os cargos das atribuições descritas na Constituição, como as do inciso XVI, do art. 37<sup>48</sup>, podem ser objeto de acumulação remunerada, todas as demais e eventuais situações passam a ser de ilegitimidade inconstitucional de acumulação na Administração Pública.

A exceção única, tratada adiante, como situação transitória, é a dos casos admitidos pelo constituinte derivado com o preceito do art. 11, da Emenda Constitucional 20/98, quanto à acumulação de vencimentos com proventos, mesmo quando não enquadrada na descrição dos cargos mencionados no inciso XVI, do art. 37. Mas cuida-se de situação transitória objeto de exame no subitem 2.4.3.

Nesses termos veja-se o magistério de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...]Também para evitar abusos, veda-se a acumulação remunerada de cargos, funções ou empregos tanto na Administração direta como na Administração Indireta ou fundacional e reciprocamente entre elas, conforme dispõem os incisos XVI e XVII do art. 37, ressalvadas certas hipóteses arroladas, desde que haja compatibilidade de horários e respeitado o teto de remuneração.

[...]Assim, por ser a acumulação um direito(nas hipóteses permitidas), há de se concluir que o servidor não pode ser impedido de acumular. *Por ser proibida a superação do teto, há de se concluir que os valores correspondentes ao segundo cargo(ou emprego) terão de ser detidos ao alcançarem, uma vez somados com os do cargo(emprego) anterior, o equivalente ao teto remuneratório.*(G.n.)<sup>49</sup>

A questão também se aplica à eventual acumulação de cargos, desde que permitida e havendo compatibilidade de horários, quando decorrente de fontes diversas, como a do servidor que é professor em dois municípios vizinhos.

Sem embargo de que provavelmente tal incidência do teto será objeto de regulamentação, até de *lege ferenda* se for o caso. O fato é que não se pode se evadir do teto o servidor pela razão de estar investido em cargos públicos de unidades diversas da Federação.

Veja-se o escólio de Vanice Regina:

---

<sup>48</sup> Nessa linha também o art. 17, Par. 2º, do ADCT da CF.

<sup>49</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. 21ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006. p. 271-272.

[...]Assim é que, ainda no universo menos complexo de observações já empreendidas nesses cinco meses de aplicação do instituto, a conjugação de vínculos públicos (e conseqüentemente, de fontes pagadoras) em distintas unidades federadas, ou mesmo em distintos poderes de uma mesma esfera federada, implica, hoje, em uma impossibilidade material, real, de incidência do teto constitucional remuneratório. Isso porque, como se sabe, os poderes dotados de autonomia não compartilham o acesso à sua folha de pagamento na visão individual, contracheque a contracheque - o que inviabiliza o empreender-se ao somatório cogitado pelo dispositivo constitucional.

De outro lado, quando se cuida de entidades federadas distintas, com maior razão, não se dá a troca de informações indispensável à aferição de eventual violação do teto constitucional remuneratório.

[...] De todo o exposto, resta clara a indispensabilidade da interposição legislativa para que o desiderato perseguido pela cláusula constitucional que determina o somatório de remunerações para fins de incidência do teto remuneratório possa ser aplicado de forma compatível com os demais preceitos de ordem igualmente constitucional que influenciam a matéria – autonomia de determinadas instituições envolvidas, auto-administração de cada entidade federada, independência e harmonia entre os poderes.<sup>50</sup>

Assim a dificuldade de tratamento em termos de operacionalização não impedirá a aplicação do teto remuneratório também nessas hipóteses.

### **2.4.2 Acumulação de vencimentos ou proventos com pensão**

A acumulação de vencimentos ou proventos com pensão demandou, inicialmente, a incidência do teto após o somatório das parcelas, a de vencimentos com relativa à pensão, por força do disposto no inciso XI, do art. 37 da CF/88.

Nessa linha, inclusive o entendimento do Conselho Nacional de Justiça ao prescrever no art. 6º, da Resolução n. 13, de 21.03.2006, que “art. 6º. Está sujeita ao teto remuneratório a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, nos termos do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal[...]”.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> DO VALLE, Vanice Regina Lírio. CUMULATIVIDADE DE VÍNCULOS DETERMINANTES DE REMUNERAÇÃO PELOS COFRES PÚBLICOS E TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. *Revista Zênite IDAF-Informativo de Direito Administrativo*, Curitiba, v. 4, ano IV-nº.40, Novembro. 2004.

<sup>51</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 13. Brasília, DF, 21 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

Ocorre que em consulta ao referido órgão pelo C. TST, no Pedido de Providências 445, adotou-se interpretação diversa da contida no referido verbete.

Afirmou o TST, em sua consulta, que o TCU adotou entendimento contrário ao constante da Resolução 13/2006.

Vejamos:

Questiona sua excelência, em síntese, qual postura administrativa deverá adotar na aplicação do ato normativo editado por este CNJ, diante da circunstância de que o TCU editou orientação diversa para a hipótese de percepção simultânea de pensão e vencimentos ou proventos com aposentadoria.

[...]no Acórdão lavrado pela Colenda Corte e Contas, foi consignado, com esteio no Par. 1º do art. 2º da Lei 8443/92, que:

‘...pelo caráter contributivo dos benefícios (art. 40, caput, da Constituição Federal), o teto constitucional aplica-se à soma dos valores percebidos pelos instituidores individualmente, mas não para a soma de valores percebidos de instituidores distintos, portanto não incide o teto constitucional sobre o montante da acumulação de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou comissão, e sobre o montante resultante da acumulação do benefício de pensão com proventos da inatividade, por serem decorrentes de fatos geradores distintos, em face do que dispõem os arts. 37, X (redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003), e 40, Par. 11, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003), e 40, Par. 11, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional 201/998).’(G.A.)

Assim colocada a matéria, penso que a consulta se mostra adequada e oportuna, não apenas em razão da dúvida e insegurança jurídicas que afligiram a Administração do Tribunal consulente, mas também porque suscita o exame de questão alusiva ao concurso das competências deste Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Colendo Tribunal de Contas da União (TCU).

[...] De fato, o art. 6º da Resolução 13 é clara quanto à limitação ao teto do valor resultante da soma da pensão e da remuneração ou do subsídio auferidos por servidor ou membro do Poder Judiciário.

[...]

Buscando objetivar o debate, peço vênha para transcrever, na íntegra, os motivos apresentados no âmbito do TCU, os quais devem, segundo me parece, nortear a decisão deste CNJ:

‘[...] 3. *Trata-se, como se vê, de situações em que há expressa distinção de fatos geradores.* Em ambas, há dois contribuintes distintos do sistema previdenciário, um que se torna instituidor de benefício de pensão e outro, ainda na atividade, percebendo remuneração, ou já na inatividade, percebendo proventos.

[...] 4. As considerações expendidas tanto pela unidade técnica quanto pelo Ministério Público são absolutamente válidas se aplicadas exclusivamente a um único contribuinte. Não restam dúvidas quanto à submissão do benefício da pensão ao teto constitucional, inclusive nas situações de acumulação constitucionalmente admitidas. *Todavia não é esta a questão posta nos autos. Requer-se o exame do somatório de proventos de pensão (benefício instituído por determinado servidor) com remuneração de atividade (de outro servidor) ou do somatório de proventos de aposentadoria (em razão do*

exercício de cargo público por outro servidor), em face das disposições do art. 37, inciso XI, e do art. 40, Par. 11, da Constituição Federal.[...]

12. Por essas razões, entendo que os dispositivos da Constituição Federal só permitem a compreensão de que todas as restrições referem-se sempre a uma única pessoa. Quer dizer: remuneração, proventos e pensões decorrentes do exercício de cargo ou emprego por uma determinada pessoa estão submetidos ao teto constitucional.[...]

Como conseqüência, proponho a retificação das Resoluções ns. 13 e 14 deste CNJ, consoante proposta a ser apresentada ao plenário. (G.n.)<sup>52</sup>

Portanto deve-se considerar, em casos como o vertente, que se se cuidar de relações de servidores distintos não se somarão vencimentos e proventos com a pensão, para efeito de teto remuneratório. A soma somente se operará quando os proventos ou vencimentos se acumulem com a pensão do mesmo servidor.

Esse o tratamento correto para a espécie em termos de teto remuneratório.

É bastante razoável a decisão devendo ser motivo de louvores e acompanhamento também pela instância judicial.

### **2.4.3 Acumulação de vencimentos com proventos. Art. 11, EC 20/98**

Outra situação que merece ser observada é a de acumulação de vencimentos com proventos, para os casos anteriores à edição da EC 20/98.

Antes da edição da EC 20/98 o entendimento do C. STF era o de que a acumulação de proventos com vencimentos somente seria possível nos casos permitidos constitucionalmente, havendo compatibilidade de horários.

A EC 20/98 ratificou esta inteligência do sumo pretório mas excepcionou, de modo transitório, fora dos casos do inciso XVI, do art. 37, a situação daqueles servidores que até a data da edição da emenda já estivessem acumulando proventos com vencimentos, com ingresso através de concurso público, mesmo fora das situações legalmente permitidas. Tais acumulações são as do art. 37, inc. XVI, da CF, acrescidas dos cargos eletivos e em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração:

---

<sup>52</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 445. Requerente: Presidente do TST. Requerido: CNJ. Relator: Douglas Alencar Rodrigues. Brasília -DF. Brasília, DF, 08 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

A EC 20/98 cuidou das hipóteses acumuláveis para efeito de vencimentos com proventos:

Art. 37.[...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, *ressalvados os cargos acumuláveis* na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

Art. 40 [...]

§ 11 - Aplica-se o limite fixado no art. 37, XI, à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e *ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.* [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

A mesma EC 20/98 operou a exceção:

EC 20/98 [...]

Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, *tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público* de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, *sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria* pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo (G.n.)

Essas situações transitórias, do art. 11 da EC 20/98, portanto, continuam resguardadas inobstante a edição da EC 41/03.

O Conselho Nacional de Justiça enfrentou situação do caso ora tratado:

Pelo expediente das fls. 02-5 a Juíza Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região consulta a respeito da aplicação da Resolução 13 deste Conselho às hipóteses de dois juizes do referido regional, um aposentado côm Procurador do Estado de Goiás, sendo um juiz do Regional e outro de 1º. Grau

Segundo informa a inicial, Luiz Francisco Guedes Amorim e Aldivino apolinézio da Silva, ao tempo da EC 20/98, impetraram mandados de segurança no Regional para assegurar a percepção acumulada de proventos com vencimentos, em face dos atos praticados pelo então presidente do TRT que instava os referidos magistrados a optar entre os vencimentos e os proventos, interpretando-se o silêncio como opção pelos proventos de aposentadoria.

[...]Emenda 20/98 introduziu o Par. 10 ao art. 37 da CF, com o que passou a ser vedada a percepção simultânea – vale dizer, acumulada – de proventos de aposentadoria (decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142) com a remuneração do cargo, emprego ou função pública, *ressalvados os cargos*

acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Contudo, o art. 11 da mesma Emenda 20 ressaltou, da vedação do Par. 10 do art. 37, os membros de poder e os inativos, servidores e militares, que, até a data da sua publicação, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público[...] sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o Par. 11 deste mesmo artigo[...]

Não é demais lembrar que, com a EC 41/2003, houve acréscimo de redação apenas à parte final do inc. XI do art. 37 da CF, dispondo sobre a aplicação do teto remuneratório no âmbito dos Estados e Municípios, sem alteração do conteúdo na parte que interessa ao presente caso. Ainda na EC 41, o art. 10 expressamente revogou os arts. 8º e 10 da EC 20/98, *preservando o art. 11, do que resulta que remanesce garantido o direito à acumulação naquelas hipóteses da regra transitória. Contudo, é bom frisar, sujeito ao limite de que trata o inc. XI do art. 37 da Constituição.*

[...] É jurisprudência consolidada do STF a vedação à acumulação de proventos da inatividade com remuneração de cargo que não sejam hipóteses de cargos acumuláveis em atividade, nas situações em que a própria Constituição admite(STF-Adin 1.328-9/AL – Medida liminar-Rel. Min. Sepúlveda Pertence,citando inclusive, precedentes do STF: RE 81.728-SP, ERE 68.480, MS 19.902, RE 77.237-SP, RE 76.241-RJ). Veja-se que no caso dos autos, o direito à acumulação dos juízes a respeito dos quais o tribunal.[...]

Veja-se que no caso dos autos, o direito à acumulação dos juízes a respeito dos quais o tribunal formula a presente consulta, permanece assegurado, não só em face das decisões judiciais transitadas em julgado, mas também porque não revogado – pela EC 41/2003 – o art. 11 da EC 20/98.

[...]Do julgamento do MS 24.875/DF, extrai-se que, por maioria, o Plenário do STF reconheceu a ofensa ao princípio da irredutibilidade – modalidade qualificada de direito adquirido -, garantindo aos impetrantes o direito de continuar percebendo proventos acima do teto até que o seu montante fosse coberto pelo valor do novo subsídio, o que se deu a partir de janeiro de 2005, em face do que dispõe o art. 1º da Lei 11.143/2005.

Em outras palavras[...] foi reconhecido o direito a proventos acima do teto, sendo que o excesso decorria da consideração de verba legal agasalhada pela Loman (pelo disposto no parágrafo único do art.32, que equipara os magistrados aos servidores para fins previdenciários). Impõe-se registrar, mesmo sendo desnecessário, que o princípio constitucional da irredutibilidade não se impõe na hipótese de verbas ilegítimas ou que tenham sido asseguradas por dispositivo em desacordo com a relação taxativa prevista no art. 65 da LC 35/79 ou nos termos e limites nela fixados, mesmo que anteriores à Lei Complementar 35 de 1979, em face do que dispõe o seu art. 145 e parágrafo único.

[...]Desse modo, e respondendo a consulta formulada, reconheço assegurada a acumulação de proventos com subsídio, sendo que a soma deve encontrar limite no teto remuneratório de que trata o inc. XI do art. 37 da CF, assegurando-se o recebimento do excedente como verba remuneratória destacada e não sujeita a qualquer tipo de reajuste,

majoração ou correção, até que seja absorvida pelas majorações futuras do subsídio.(G.n.)<sup>53</sup>

Portanto tais casos transitórios, albergados pela art. 11 da EC 20/98, continuam garantidos, mas sujeitos ao teto.

Contudo, fazendo vez mais ressalva ao entendimento decorrente desde o julgado do STF no MS 24.875-1/DF, não seria a hipótese de preservação do que excedesse ao teto para futura absorção, conforme comentários precedentes no subitem 2.2.4, ao qual fazemos remissão.

## 2.5 Exceções ao teto remuneratório

Também merece breve tratamento a indigitação de algumas hipóteses de exceção admitidas ao teto, após a EC 41/03, tendo em vista que anteriormente havia entendimento de que as vantagens pessoais estavam a descoberto do limite remuneratório.

Assim o entendimento corrente era o de que se incluíam no teto as vantagens de caráter geral e seriam excluídas do mesmo as ditas vantagens de caráter pessoal:

EMENTA- I –Servidor público: remuneração: teto

Firmou-se a jurisprudência do STF no sentido de excluir do limite remuneratório do art. 37, inc. XI, CF, as vantagens de caráter pessoal, mas incluir as de caráter geral.

Re 185842-7

REL. P/ACÓRDÃO: MIN. MAURÍCIO CORRÊA.

EMENTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TETO DE REMUNERAÇÃO. QUINTOS. VANTAGENS DE NATUREZA PESSOAL. EXCLUSÃO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE E RETRIBUIÇÃO VARIÁVEL.-RAV. VANTAGEM INERENTE AO CARGO. INCLUSÃO

Na fixação do teto remuneratório estabelecido pela Constituição Federal de 1988, *excluem-se as vantagens de caráter individual ou pessoal* e incluem-se as vantagens percebidas em razão do cargo.

Gratificação de produtividade e Retribuição Adicional Variável. Vantagens percebidas em razão do cargo, que se incluem na fixação do teto remuneratório.

---

<sup>53</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 729. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região. Requerido: Conselho Nacional de Justiça:CNJ. Relator: Conselheiro Paulo Schmidt. Brasília-DF. 29 de agosto de 2006. Disponível em : <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

Cargo de confiança. Quintos. Vantagem de natureza pessoal que integra a remuneração permanente do servidor público. Exclusão do teto remuneratório.(G.n.)<sup>54</sup>

Contudo, com a edição da recente Emenda Constitucional 41/03, outro passou a ser o entendimento do C. STF, para incluir no teto as vantagens pessoais e, concomitantemente, permitir que algumas outras fossem percebidas até serem absorvidas por futuros reajustes do subsídio limitador, em resguardo ao princípio da irredutibilidade de vencimentos como modalidade qualificada de direito adquirido.

Em parte isso foi possível – inclusão das vantagens pessoais - em virtude da regulamentação do subsídio correspondente à parcela única, que se mostra em sua noção conceitual incompatível com o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos do Par. 4º, do art. 39 da Constituição. Diz o Par. 4, do art.39 da CF:

Art. 39.[...]

4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

Veja-se o seguinte aresto da Corte Maior:

Ementa:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TETO REMUNERATÓRIO. EC 41/03. VANTAGENS PESSOAIS. INCLUSÃO. 1. As vantagens pessoais incluem-se no cálculo do teto remuneratório, como dispõe o artigo 37, XI, da Constituição do Brasil, com a redação que lhe foi conferida pela EC 41/03. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

A partir do *leading case* no veredicto no MS 24.875-1/DF, perante o STF, do conceito de parcela única se poderiam excluir, contudo, parcelas indenizatórias e àquelas autorizadas pela própria Constituição em sede de exercício de interpretação sistemática, conforme plasmado no subitem 2.1.3.2. deste arrazoado.

---

<sup>54</sup> BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *CONSTITUIÇÃO FEDERAL VISTA PELO STF*. 3ª. ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001, p., 473-474.

### ***2.5.1 De caráter indenizatório***

Obviamente deveriam estar fora do teto pois não têm conteúdo remuneratório. Nessa linha se enquadram parcelas como diárias, indenização de transporte, férias não gozadas e no caso da magistratura parcelas como o auxílio-moradia, auxílio-funeral e parcelas de mesma natureza contidas na Loman, conforme Resolução 13, de 21.03.2006, do Conselho Nacional de Justiça.

Nessa linha o tratamento operado pela própria EC 47/05, quanto ao Par. 11 do art. 37 da CF/88, no sentido de excluir as parcelas indenizatórias do teto.

### ***2.5.2 Decorrentes de interpretação da Constituição***

#### ***2.5.2.1 Décimo terceiro salário e gratificação de 1/3 de férias***

São parcelas que também se excluem do teto algumas mencionadas no Par. 3º, do art. 39, da CF, devidas ao servidor público, como o décimo terceiro salário, gratificação de um terço de férias, sendo que tais parcelas individualmente não podem exceder ao teto mas, por outro lado, não se somam à remuneração do mês em que se der o pagamento das mesmas.

Assim estão excluídas do teto porquanto não são somadas à remuneração do mês. Contudo, individualmente, se sujeitam ao teto, na forma da Resolução 13/2006, do Conselho Nacional de Justiça, art. 7º.

#### ***2.5.2.2 Exercício de magistério***

De caráter permanente a parcela decorrente do exercício de magistério, nos termos do art. 95, I, da Constituição.

Do voto do Min. Nelson Jobim no MS 24.875-1/DF salientou-se:

[...] A acumulação de cargo de professor também está fora, considerando a circunstância de que temos um tratamento especial, está na Constituição, a qual trata que o magistrado poderá exercer uma função de magistério, mas nesta – é aqui tem que deixar muito claro isso – regra não há a repetição

daquilo que está no artigo 37 da Constituição, porque neste artigo, para os servidores admite a cumulação com cargo de professor, mas diz que está sujeita ao inc. XI. Do magistrado não está sujeito ao artigo XI. Logo, essa é uma verba que o magistrado recebe, não contida no subsídio, evidentemente, e também não sujeita ao teto.(G.n.)<sup>55</sup>

### *2.5.2.3 Gratificação por função eleitoral*

A alegação é a de que a própria Constituição determina, nos arts. 119 e 120, a participação de Ministros do STF e STF no Tribunal Superior Eleitoral e de desembargadores e juizes do TRF no Tribunal Regional Eleitoral.

O CNJ assim entende conforme voto do Conselheiro Alexandre Moraes no Pedido de Providências 729:

A letra 'a' do inciso I do artigo 119 estabelece que comporão o Tribunal Superior Eleitoral três Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, assim, de regra permissiva de acumulação e, mais do que isso, imperativo constitucional para que se opere o exercício concomitante de cargos, daí resultando inviável que outra norma de igual hierarquia impeça, ainda que indiretamente, a incidência e aplicação da previsão constitucional.[...] Não é possível que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente.<sup>56</sup>

### *2.5.2.4 Vantagem do art. 184, III, da Lei 1.711/52*

Decorrente do julgamento do MS 24.875-1/DF, conforme voto do relator, posto que inobstante prevista em legislação infraconstitucional, foi resguardada parcialmente e em seu valor nominal até que superada e absorvida por reajuste do subsídio.

A alegação é de respeito ao princípio da irredutibilidade de vencimentos como modalidade qualificada de direito adquirido.

A propósito e contrário a esse entendimento nossa manifestação em linhas pretéritas, conforme subitem 2.2.4.

---

<sup>55</sup> MS 24.875-1/DF. Precedente citado, p. 393.

<sup>56</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 729. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região. Requerido: Conselho Nacional de Justiça:CNJ. Relator: Conselheiro Paulo Schmidt. Brasília-DF. 29 de agosto de 2006. Disponível em : <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

### *2.5.2.5 Vencimentos, proventos e pensão*

Consoante já indigitado no subitem 2.4.1, ao qual fazemos remissão.

### *2.5.2.6 Acumulações permitidas. Art. 37, inc. XVI, da CF e art. 11, da EC 20/98*

As acumulações constitucionalmente permitidas, indigitadas no inciso XVI, do art. 37, estão sujeitas ao teto.

Também estão as acumulações provisórias autorizadas pelo verbete do art. 11, da Emenda Constitucional 20/98.

Em ambas as situações não se deveria permitir excesso além do teto. Contudo, existe tendência, como a do CNJ, de liberar para futura reabsorção diante de reajuste de subsídio do Ministro.<sup>57</sup>

Contudo existe tendência, como a do CNJ – vide Pedido de Providências 729 - , de permitir o excesso para futura reabsorção pelo reajuste do subsídio limitador, conforme subitem 2.2.4.

### **2.5.3 Interpretação do CNJ**

Esta regra é do Conselho Nacional da Magistratura, conforme art. 5º, inciso II, e aplicável tão somente à magistratura, quanto ao exercício da Presidência de Tribunal, de Conselho de Magistratura, da Vice-Presidência, Corregedor, Diretor de Foro, exercício cumulativo de atribuições, substituições, como juiz auxiliar na Presidência, Vice-Presidência, Corregedoria e no Segundo Grau de Jurisdição.

Na verdade não se poderia deixar de arrostar-lhe críticas pelo seu casuísmo.

Com tal preceito o CNJ permitia que um juiz estadual, sujeito ao subteto estadual, pudesse exercer a função de Diretor do foro e, assim, extrapolar aquele

---

<sup>57</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 729. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região. Requerido: Conselho Nacional de Justiça:CNJ. Relator: Conselheiro Paulo Schmidt. Brasília-DF. 29 de agosto de 2006. Disponível em : <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

subteto para ficar limitado apenas pelo subsídio de Ministro do Supremo (P. Único, art. 5º, da Res. 13/2006).

Nenhuma outra carreira estadual poderia gozar de tais exceções. Veja-se que a Constituição, ao estabelecer o teto federal e o teto estadual, não excepcionou as situações descritas no art. 5º, inciso II, da Resolução 13/06 do Conselho Nacional de Justiça.

Qual a razão de não se permitir que uma função ou gratificação estadual de chefia no Poder Executivo, onde existente o subteto único de Desembargador, também não pudesse ser excepcionada do subteto estadual, se o CNJ o fez em relação aos magistrados e desde que observado o subsídio de Ministro do Supremo.

Assim desarrazoado o descrímen em favor dos magistrados e sem apoio na Carta Básica Constitucional.

De toda sorte o referido inciso II, do art. 5, da sobredita Resolução acabou, em parte, sendo alcançado pelo entendimento do Excelso Pretório no sentido de que a magistratura estadual é nacional gozando, portanto, do subsídio de Ministro do Supremo.

Entendimento do qual divergimos, conforme pontificado no item 2.3 destas anotações.

## **3 TETO REMUNERATÓRIO NO DISTRITO FEDERAL**

### **3.1 Teto Constitucional no Distrito Federal**

A singularidade do Distrito Federal como entidade integrante da Federação brasileira exige um tratamento também distinto, especialmente pelo tratamento normativo sui generis ofertado Lei Fundamental da República, com organização e manutenção do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do DF e, ainda, organização e manutenção da polícia civil, militar e corpo de bombeiros militar(art. 32, c/c art. 21, incisos XIII e XIV, da CF/88).

#### **3.1.1 Teto no Distrito Federal após as Emendas 41/03 e 47/05**

Como não poderia deixar de ser as Emendas 41/03 e 47/05 alcançaram também o Distrito Federal.

E, como regra geral, o limite seria o subsídio de Governador, Deputado distrital e de Desembargador ou, conforme par. 11, do art. 1º, da EC 47/2005, poderia ser definido subteto único de Desembargador para toda a entidade política.

##### **3.1.1.1 Subteto único**

Assim inicialmente o teto no Distrito Federal era alcançado pela disposição genérica do inciso XI, do art. 37 da CF.

Contudo, com a Emenda Constitucional 47/2005, o Distrito Federal fez publicar a Lei local 3.894/06, fixando como limite único o subsídio mensal de Desembargador.

Observe-se o conteúdo da norma local:

LEI Nº 3.894, DE 12 DE JULHO DE 2006  
DODF DE 13.07.2006

A GOVERNADORA DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A  
CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU  
SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º Para fins do disposto no artigo 19, inciso XI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, *dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder a R\$ 22.111,25 (vinte e dois mil, cento e onze reais e vinte e cinco centavos), correspondentes ao subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, não se aplicando o disposto neste artigo aos subsídios dos Deputados Distritais.*<sup>58</sup>

Portanto no Distrito Federal tem-se limite único de teto remuneratório, consoante autorizado pela EC 47/2005.

### **3.1.2 Teto no Poder Judiciário do DF**

#### *3.1.2.1 Judiciário.Caráter Nacional. Teto federal*

Segundo a EC 41/03 o teto no Judiciário estadual seria o correspondente ao subsídio mensal de Desembargador.

Contudo a Excelsa Corte Suprema decidiu que não se aplica o subteto estadual à magistratura estadual, mas o subteto federal de subsídio de Ministro do Supremo, em virtude de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros-AMB, autuada sob o número 3.854-1, contra o art. 1º da Emenda Constitucional no. 41/2003 que deu nova redação ao art. 37, inciso XI, da Constituição, bem como contra o art. 2º da Resolução 13/2006 e art. 1º, Único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça.

Em sede de medida cautelar o sumo pretório proferiu a liminar para ofertar interpretação conforme à Constituição ao art. 37, inciso XI, e Par. 12, da Constituição da República, o primeiro dispositivo na redação da EC 41/2003 e, o segundo, introduzido pela EC 47/2005, no sentido de excluir os membros da magistratura estadual do subteto de remuneração, bem como para suspender a eficácia do artigo

---

<sup>58</sup> DISTRITO FEDERAL(Entidade política). Lei distrital 3.894, de 12.07.2006. Diário Oficial [do] Distrito Federal, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 JUL, Ano 2006.

2º da Resolução 13/2006 e do artigo 1º, Único, da Resolução 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça:

EMENTA. MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, Inc. XI, e P. 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução 13/2006 e do art. 1º, único, a Resolução 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.<sup>59</sup>

Portanto no DF de acordo com esse entendimento do C. STF o subteto da magistratura estadual, posto que com caráter nacional, é o de subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Temos opinião diversa consoante verberado no item 2.3 deste trabalho, sendo o caso de favorecimento do Judiciário estadual em desfavor dos outros Poderes estaduais.

### *3.1.2.2 Poder Judiciário do DF Integrante do Judiciário da União*

Contudo, outra singularidade já agora afeta ao Distrito Federal, como entidade política e consoante exegese decorrente da própria Constituição, poderia fazer com que se enxergasse o teto federal para o Poder Judiciário do DF, independentemente da decisão do STF na ADI 3.854-1/DF.

Isto em virtude de que conforme o Estatuto Fundamental da República compete à União organizar e manter o Poder Judiciário do DF:

Art. 21. Compete à União:

[...] XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

---

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3854-1. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Relator. Ministro Cezar Peluso. Brasília-DF, 28 de fevereiro de 2007. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de jun. 2007. Seção I.

Diante desse aspecto o entendimento do Conselho Nacional de Justiça caminhava, por se cuidar de Poder mantido pela União, de estabelecer como teto não o subsídio mensal de Desembargador, mas o subsídio federal de Ministro do Supremo.

Vejamos os excertos produzidos no Procedimento de Controle Administrativo 485 pelo relator Conselheiro Cláudio Godoy:

[...]Reitera-se, de início, que, sobretudo coma prolação da decisão tomada, pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.854-1 e, em conseqüência, ripristinado o entendimento que este Conselho havia adotado no Pedido de Providências n. 45, no sentido de que, veja-se, não o valor da remuneração normal, mas o excepcional acréscimo de verbas que a ele se pode fazer valer vai até o importe do subsídio do Ministro da Suprema Corte, da mesma forma para os Estados e os órgãos da Justiça Federal, *perde relevância a discussão sobre se o Tribunal do Distrito Federal se subsume a uma ou outra dessas estruturas.*

De toda sorte, não se furta a repetir o quanto no voto de fls. 4/23 se disse sobre o assunto. Explicitou-se, com efeito, 'envolver-se, no caso em tela, dado particular, especificamente relativo ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que diz com o valor do teto a que se sujeitam seus membros. Ou seja, impende saber se incidente o limite estabelecido para o Poder Judiciário da União (art. 1º das Res. CNJ ns. 13 e 14), ou dos Estados(art. 1º., parágrafo único).

*E a despeito da dúvida que realmente cerca a questão, dadas as particularidades do Tribunal do Distrito Federal, tem-se que a primeira alternativa é que seja a correta.*

De início, importa lembrar o conceito que animou a fixação da capital da República em base física própria, desvinculada daquela do Estado que a contém. Foi a idéia de município ou território neutro, não contido no território dos Estados, de modo a se reconhecer, não outro Estado autônomo, mas a base física do poder central. É o sistema que vem desde Ato Adicional n. 12, de 1.834.

Tal situação se fez sentir na estruturação do Poder Judiciário. Assim é que, com o Decreto 1.030/90, separaram-se o então Tribunal de Relações do Rio de Janeiro e o do Distrito Federal.

O atual TJ-DF foi instalado mercê da edição da Lei. 3.754/60 e, malgrado possam indicar solução contrária as características ocasionalmente semelhantes à dos TJs dos Estados – o fato de se tratar de um Tribunal de Apelação, a denominação de seus integrantes, a respectiva competência-, a ele se deve aplicar o teto previsto para o Judiciário da União.

Em primeiro lugar, já que na questão da competência territorial, por falar em competência, cabe a lembrança da abrangência dos diversos territórios, quando existiam, ou se, por hipótese, voltassem a existir.

No tocante à sua organização, O TJ-DF se submete à competência afeta à União. Com efeito, dispõe o artigo 21, inciso XIII, que compete à União organizar e manter o Poder Judiciário do Distrito Federal. Frise-se, isto mesmo que ao Distrito Federal a Constituição tenha reservado a competência legislativa dos Estados e tenha nele determinado o funcionamento de uma Câmara Legislativa, composta por Deputados Distritais (art. 32).

Aliás, a situação se completa com a previsão do art. 2, XVI, da CF/88. OU seja, de novo apesar da estrutura, inclusive legislativa, do Distrito Federal, contida no art. 32, *prevê a Carta da República que à União compete, privativamente, legislar sobre a organização judiciária local.*

O quadro vem bem retratado na lição de José Afonso da Silva, para quem, inclusive, as regras citadas, e mais a do art. 98, representam mesmo uma mitigação da autonomia reconhecida, pela Constituição, no artigo 32, ao Distrito Federal. Nas suas palavras, depois de lembrar da previsão do art. 21, XIII, 'se é a União que cabe organizar e manter(o Poder Judiciário do DF),isso significa que o órgão é dela, embora destinado ao Distrito Federal. Nesse particular, a autonomia deste ficou razoavelmente diminuída, como já observamos antes, uma vez que o Poder Judiciário que nele atua continuará na mesma situação do regime constitucional anterior, tanto que está igualmente previsto que é da competência da União legislar sobre organização judiciária do Distrito Federal(art. 22, XVII). Por isso também é que o art. 98 estatui que a União criará, no Distrito Federal, os Juizados Especiais e a Justiça de Paz nele configuradas.' (In Comentário Contextual à Constituição, Malheiros, p.321).

Acrescente-se, ainda, que os servidores do TJ-DF se submetem ao regramento dos servidores da União (Lei 8.112/90), que o *Ministério Público que junto a ele atua é da União, de resto o que reforça a estranheza de se sujeitarem, todos estes, a um teto federal, e apenas os juizes a um teto estadual.*

É este mais um dado relevante para se enfrentar o que, talvez, seja o grande óbice que pode ser levantado à adoção da tese aqui defendida. Trata-se da recente disposição do parágrafo 12 do art.37 da CR/88, introduzido pela Emenda Constitucional n. 47, segundo a qual se faculta também ao TJ do Distrito Federal, tal como o dos Estados, fixar subsídio em, no máximo, 90,25 dos subsídios dos Ministros do STF.

Tem-se evidenciada, com esta alteração, evidente contradição interna, dada a previsão, antes citada, dos artigos 21, XIII, 22, XVI e 98 da própria Constituição. Mas, veja-se, preceitos estes que já se continham no corpo da Carta da República e que dão o tom da própria estruturação do Judiciário do Distrito Federal. Por isso é que não se crê possa se interpretar a matéria à luz de dispositivo isolado, emanado de constituinte reformador, relativo apenas à fixação de subsídio, dissonante do próprio sistema mediante o qual o constituinte originário organizou a Justiça do Distrito Federal.

*Daí porque, enfim, e independentemente da revisão do quanto decidido no Pedido de Providências n. 45, em virtude de decisão da Suprema Corte acerca de matéria que a muitos pareceu ser a mesma, proferida em ação direta movida contra deliberação aparentemente símile do Conselho Nacional do Ministério Público, entende-se que ao Tribunal do Distrito Federal aplica-se o mesmo limite reservado ao Judiciário da União.'*

Por outro lado, também não é demais realçar toda a seqüência de decisões administrativas do Supremo Tribunal Federal, incluindo a Resolução n.306 de 2005, sempre inserido a Magistratura do Distrito Federal entre os órgãos da Justiça da União[...]mais, da mesma forma seguida legislação, frise-se, federal(v.g. Leis 7.728/89, 8.271/91, 9.655/98, 10.474/02), versando sobre a remuneração dos integrantes da União.(G.n.)<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 485. Requerente: Conselho Nacional de Justiça. Requerido: Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Relator: Cláudio Godoy. Brasília -DF. 05 Jun 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007.

Esse entendimento é plausível até porquanto, considerando os servidores do próprio Tribunal de Justiça como federais, integrantes da pessoa política União, o teto que se lhes aplica é do de subsídio de Ministro do Supremo.

Daí completamente incoerente aplicar, por outro lado, aos juízes e desembargadores do Tribunal de Justiça do DF o subteto estadual.

Faz-se, a propósito, a remissão ao item 2.3. deste trabalho sobre o tema.

### **3.1.3 Teto no Ministério Público do DF**

#### **3.1.3.1 Teto no Ministério Público dos Estados**

O teto no Ministério Público dos Estados é *mesmo o subteto de Desembargador*, nos termos do inciso XI, do art. 37, da CF, posto que, ao contrário do que decidido na ADI 3.854-1/DF, em relação ao Poder Judiciário dos Estados – que é considerado de caráter nacional – o *Parquet*, apesar de sua dignidade institucional, *não é Poder e tampouco tem caráter nacional*.

Nessa linha a dicção do sumo pretório nos autos da ADI 3.831-1/DF, relatoria da Ministra Cármen Lúcia:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – RESOLUÇÃO 15, de 4 DE DEZEMBRO DE 2006, DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO-AFRONTA AO ART. 37, INC. XI, PAR. 12, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. A Resolução n. 15, de 4 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, cuida dos percentuais definidores do teto remuneratório dos membros e servidores do Ministério Público.
2. A Resolução altera outras normas de igual natureza, anteriormente vigentes, possibilitando a) ser ultrapassado o limite máximo para a remuneração dos membros e servidores públicos do Ministério Público dos Estados até agora fixado e b) estabelecer-se novo padrão remuneratório para aqueles agentes públicos.
3. Descumprimento dos termos estabelecidos no art.37, inciso XI, da Constituição da República, por contrariar o limite remuneratório máximo definido constitucionalmente para os membros do Ministério Público dos Estados Federados.
4. Necessidade de saber o cidadão brasileiro a quem paga, principalmente, quanto paga a cada qual dos agentes que compõem os quadros do Estado.
5. Possível inconstitucionalidade formal, pois a norma expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público cuida também da alteração de

percentuais a serem aproveitados na definição dos valores remuneratórios dos membros e servidores do Ministério Público dos Estados, o que estaria a contrariar o princípio da legalidade específica para a definição dos valores a serem pagos a título de remuneração ou subsídio dos agentes públicos, previsto no art. 37, X, da Constituição da República.

6. Possível não observância dos limites de competência do Conselho Nacional do Ministério Público, que atuou sob o argumento de estar cumprindo os ditames do art. 103-A, Par. 2º., da Constituição da República.

7. Suspensão, a partir de agora, da eficácia da Resolução n. 15<sup>61</sup>, de 4 de dezembro de 2006, do Conselho Nacional do Ministério Público, mantendo-se a observância estrita do quanto disposto no art.37, inc. XI e seu Par. 12, no art. 39, Par. 4º, e no art. 103-A, Par. 2º, todos da Constituição da República.

8. Medida Cautelar deferida.(G.n.)<sup>62</sup>

Observem-se excertos da decisão:

[...] Outro é o limite definido constitucionalmente para os membros do Ministério Público dos Estados, tendo-se, no mesmo art. 37, inc. XI, da Constituição do Brasil que: *'aplicando-se como limite...nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal...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;'*(G.A.)

[...]10. Parece incontestável que a faculdade aberta pela Resolução n. 15/2006 para que os membros e servidores do Ministério Público dos Estados possam vir a perceber, a algum título, cumulativamente ou não, valores que excedam o limite de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, do que constitui o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...] afronta modelarmente, exemplarmente, o paradigma constitucional de cumprimento obrigatório.

Assim não restam dúvidas sobre qual o limite para remuneratório para o *Parquet* estadual, que é o subsídio de Desembargador.

### 3.1.3.2 Teto no Ministério Público do Distrito Federal

Entretanto, no caso do Ministério Público do DF, nota-se que o mesmo tem atribuição estadual mas *é órgão federal*, integrante do Ministério Público da União.

---

<sup>61</sup> O Conselho Nacional do Ministério Público, em 17.04.2007, fez publicar a Resolução 17, cujo art. 1º dispôs sobre a revogação da Resolução 15/2006. Com isto, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.831-1/DF foi julgada prejudicada pela perda superveniente de seu objeto, com cassação da liminar deferida, conforme julgamento de 04.06.2007 e publicação de acórdão no DJ de 24.08.2007.

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3831. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator. Ministro Cármen Lúcia. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de ago. 2007. Seção nº, p. nº.

Assim, sem embargo da decisão do Colendo STF na ADI 3.854-1/DF, esta ao Ministério Público do DF não se aplica.

A propósito colhe-se do voto-condutor na ADI 3.831-1/DF o seguinte:

O que se descortina, na norma do eminente Conselho Nacional do Ministério Público, é o óbvio desbordamento do limite remuneratório máximo, definido constitucionalmente como inultrapassável para os membros do Ministério Público dos Estados Federados.

A norma constitucional fixa um limite remuneratório para os membros do Ministério Público da União e que compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios. É ele o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, tal como preceitua no art. 37, inc. XI, da Constituição da República[...]<sup>63</sup>

Essa distinção é decorrente, como se asseverou, da singularidade da pessoa política Distrito Federal, onde o Poder Judiciário e o Ministério Público são organizados e mantidos pela União (art. 21, inciso XIII, da CF).

Assim o teto aplicável é o de subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

### **3.1.4 Teto no Poder Legislativo**

O teto remuneratório no Poder Legislativo do DF alcança tanto a Câmara Legislativa como, também, o Tribunal de Contas do DF.

#### **3.1.4.1 Teto no Tribunal de Contas do DF**

Diante da adoção do subteto único no Distrito Federal, consoante a edição da Lei local 3.894/06, o teto a ser aplicado no órgão de Contas seria o subsídio mensal de Desembargador do Tribunal de Justiça do DF.

Como a Constituição prevê no art. 73, Par. 3º, que os Ministros do Tribunal de Contas terão os mesmos vencimentos dos Ministros do STJ e, ainda, que a Lei Orgânica do Distrito Federal, por força do art. 75 e seu parágrafo único da CF, verberou em seu art. 82, parágrafo 4º, que os Conselheiros do TC-DF terão os mesmos vencimentos dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, o limite, em tese, seria o estadual.

---

<sup>63</sup> Precedente citado, conforme STF MC na ADI 3831-1/DF.

Entretanto há uma distinção a ser feita.

Como plasmou o Supremo que o Judiciário estadual, e somente este Poder nos Estados, teria direito ao teto federal por ser órgão de estatura unitária e nacional, conforme pontificado no subitem 3.1.2.1., conclusões decorrem desta assertiva no caso do Tribunal de Contas do DF.

Para os servidores do Tribunal de Contas do DF, inclusive os membros do Ministério Público que oficiam nesse órgão, o limite será o subteto estadual, posto que Tribunal de Contas não é órgão nacional como o Judiciário, na definição do sumo pretório plasmada na MC na ADI 3.854-1/DF.

Em contrapartida e para os Conselheiros do Tribunal de Contas do DF, a exemplo do que ocorrerá com algumas carreiras do Poder Executivo, é razoável interpretação que os conduza ao teto federal. Se o Poder Judiciário do DF é da União, de sorte que se aplica a este último o subsídio mensal de Ministro do Supremo e, ainda, se os conselheiros do Tribunal de Contas do DF, por força da Constituição (art. 73, Par. 3º, c/c art. 75, caput, da CF) e da Lei Orgânica do DF (Par. 4º, art. 82), têm as mesmas vantagens e vencimentos que os Desembargadores do DF, estarão tais Conselheiros sujeitos, também, ao teto federal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Não se pode irrogar de estranha tal distinção de teto remuneratório dentro de um mesmo órgão do DF porquanto operada pela própria Constituição (art. 73 c/c art. 75, caput, da CF).

Basta enxergar que a Lei Básica Constitucional fez essa distinção dentro um mesmo Poder, como o Legislativo, ao permitir que os servidores desse poder, debaixo de um limite único, tivessem o teto de desembargador e, em contrapartida, vedasse esse teto, prescrevendo um inferior, para os deputados distritais (Emenda Constitucional 47/2005, art. 1º, com a redação do Parágrafo 12 ao art. 37 da Constituição).

Assim o teto para os Conselheiros do Tribunal de Contas do DF é o federal, de subsídio de Ministro do STF, enquanto para os demais servidores do Tribunal de Contas do DF, inclusive membros do Ministério Público que lá oficiam, é o de subsídio mensal de Desembargador do DF, correspondente a 90 inteiros e 25 centésimos por cento do subsídio de Ministro do STF.

### *3.1.4.2 Teto na Câmara Legislativa do DF*

Também aos servidores da Câmara Legislativa, por força da Lei local 3.894/06, se aplica o limite único de subsídio mensal de Desembargador.

Já quanto aos deputados distritais tal limite não se aplica, já que os mesmos estão sujeitos a subsídios de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido para os deputados federais, por força de mandamento constitucional expresso:

Art. 27. [...]

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

[...]

§ 3º - Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.(G.n.)

Destarte, também na Câmara Legislativa ocorrerão tetos diferenciados, caso se tenha os deputados distritais ou, noutro passo, os servidores daquele Poder, mas nunca sendo o subteto federal.

## **3.1.5 Teto no Poder Executivo**

### *3.1.5.1 Teto geral*

Da mesma sorte que no subitem precedente aplica-se, em linha de princípio, na espécie, como teto o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça do DF.

### 3.1.5.2 Teto dos Procuradores e dos Defensores Públicos do DF

No caso dos Procuradores e Defensores Públicos do DF o teto aplicável não é do subsídio mensal de Desembargador, mas o de subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal, como veremos a seguir.

Conforme demonstrado, e diante de interpretação sistemática à Lei Fundamental da República, o sumo pretório adotou exegese diversa da puramente literal contida no teor do inciso XI, do seu art. 37.

E o fez em algumas hipóteses como, por exemplo, para impor à magistratura estadual o teto federal<sup>64</sup> em virtude do caráter unitário e nacional do Poder Judiciário.

Também afastou do conceito de subsídio como parcela única (Par. 4º, art. 39 da CF) algumas vantagens como a do exercício de magistério<sup>65</sup> e da gratificação por função<sup>66</sup> eleitoral e do décimo terceiro salário.<sup>67</sup>

No caso dos Procuradores do DF e Defensores Públicos a regra de balizamento vencimental é a seguinte:

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*; (G.n.)

---

<sup>64</sup> Precedente do STF citado na MC na ADI 3.854-1/DF.

<sup>65</sup> Precedente do STF citado no MS 24.875-1/DF, voto do Ministro Nelson Jobim. p. 219-221.

<sup>66</sup> Voto vogal do Conselheiro Alexandre Moraes:

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 729. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região. Requerido: Conselho Nacional de Justiça:CNJ. Relator: Conselheiro Paulo Schmidt. Brasília-DF. 29 de agosto de 2006. Disponível em : <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

<sup>67</sup> Precedente do STF citado no MS 24.875-1/DF, voto do Ministro Nelson Jobim, loc. cit.

Como se observa o limite de teto dos Procuradores do DF, dos Defensores Públicos e do Ministério Público é idêntico, por escolha do constituinte derivada na reforma com a Emenda Constitucional 41/2003.

Assim não se pode sequer irrogar um juízo de conveniência – inexistente na hipótese - contrário à reforma operada pelo constituinte derivado que, por ponderação de valores, apresentou solução de teto constitucional idêntico para as carreiras de Ministério Público do DF, dos Procuradores do DF e dos Defensores Públicos do DF .

[...] Escusado realçar, no entanto, que, entre a afirmação de inconveniências -das quais, acaso, esteja convencido o juiz e – e a declaração de inconstitucionalidade material de uma emenda constitucional, há uma distância insuperável.

[...] Nem da interpretação mais generosa das ‘chamadas cláusulas pétreas’ poderia resultar em que um juízo de inconveniências se convertesse num juízo de inconstitucionalidade da emenda constitucional que submete certa vantagem funcional ao teto constitucional de vencimentos.

[...]Afora as limitações materiais ao poder reformador da Constituição, a garantia institucional da acurada ponderação entre convenientes e inconvenientes de uma proposta de emenda constitucional – ou, se quiser, da sua razoabilidade – está no quorum qualificado em ambas as Casas do Congresso Nacional e na complexidade do processo legislativo de sua aprovação.<sup>68</sup>

Nessa linha, inclusive, não se pode deixar de reproduzir excertos do voto-condutor do Min. Cezar Peluso nos autos da ADI 3.854-MC/DF, que ao deduzir, junto com o colegiado plenário da Corte Suprema, que seria descabido que um Desembargador estadual tivesse o teto limitado em a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, enquanto um servidor federal subalterno – sem a sua qualificação - ter o teto superior e integral da maior autoridade judiciária do país:

[...] A entender-se de outro modo, um dos resultados práticos é que, em relação às categorias federais dessa mesma estrutura judiciária nacional, não poucos casos haverá em que, perante o limite máximo do subsídio dos magistrados, correspondente a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento(90,25%) do valor do subsídio dos Ministros desta Corte (art. 93, inc.V), será lícito somarem-se vantagens de caráter pessoal, até o valor do teto remuneratório equivalente ao valor do subsídio mensal dos Ministros desta Corte (art.37, inc. XI, 1ª parte). Já, na variante estadual daquela mesma estrutura, coincidindo o teto remuneratório com o subteto do

---

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança n. 24.875-1. Impetrante: Djacy Falcão e Outros. Impetrado. Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator. Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília-DF, 11 de maio de 2006. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 06 de OUT. 2006. Seção n, p. n.

subsídio, limitados ambos a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25%) do valor do subsídios dos Ministros desta Casa (art. 37, inc. XI, 2ª. Parte, cc. Art. 93, inc. V), nenhuma verba retributiva poderá ser acrescida aos vencimentos dos servidores.

*[...] não se pode deixar de reconhecer que [...] inculca e difunde a falsa idéia de uma superioridade de méritos dos magistrados federais, uma meritocracia artificiosa, porque, a despeito das altas qualificações dos membros da categoria, a conjectura não condiz com a homogeneidade teórica da instituição judiciária, nem encontra suporte na realidade. Ademais, essa idéia, por mais falsa que seja, desestimula vocações, avilta e deprime profissionais experimentados e encanecidos na arte de julgar, degrada e desprestigia a velha magistratura estadual [...] e mais do que os reflexos públicos de tão desprimorosa idéia, a discriminação induz situações irreduzíveis a critério de justiça funcional, ou, quando menos, extravagantes, como a de servidores federais subalternos que podem perceber remuneração superior à de desembargadores dos tribunais de justiça, cujo presidente é, na ordem constitucional, substituto e sucessor eventual do governador do Estado!(G.n.)*<sup>69</sup>

Portanto, se o Ministério Público do DF e os juízes do Poder Judiciário do DF têm teto federal, assim como também têm os servidores subalternos desses desse órgão e Poder, respectivamente, por serem considerados agentes públicos federais<sup>70</sup> (art. 21, XIII, CF/88), esse teto também será o dos Procuradores do DF e dos Defensores Públicos do DF.

Porquanto dentro da unidade política do Distrito Federal e consoante o caráter de carreira de Estado desses 02(dois) órgãos não se pode, absolutamente, apequená-los, não só em virtude de suas relevantes atribuições, mas também diante de servidores federais, com atribuições locais, que teriam o subteto federal.

O fato é que, por isonomia, conveniência e juízo de valor do constituinte derivado, expresso na Emenda Constitucional 41/2003, na nova redação do inciso XI de seu verbete 37, têm os membros do Ministério Público do DF, os Procuradores e Defensores o mesmo teto constitucional.

Restou claro, nesse diapasão, o entendimento do Supremo Tribunal que o Ministério Público do DF, por ser integrante do Ministério Público da União, têm o

---

<sup>69</sup> Voto do Relator. p. 736-737. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3854-1. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Relator. Ministro Cezar Peluso. Brasília-DF, 28 de fevereiro de 2007. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de jun. 2007. Seção nº, p. nº.

<sup>70</sup> Art. 21. Compete à União:

[...] XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

teto federal com base no subsídio de Ministro do Supremo Tribunal, consoante o magistério na ADI 3.831-1/DF:

O que se descortina, na norma do eminente Conselho Nacional do Ministério Público, é o óbvio desbordamento do limite remuneratório máximo, definido constitucionalmente como inultrapassável para os membros do Ministério Público dos Estados Federados.

A norma constitucional fixa um limite remuneratório para os membros do Ministério Público da União e que compreende o Ministério Público Federal, o do Trabalho, o Militar e o do Distrito Federal e Territórios. É ele o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, tal como preceitua no art. 37, inc. XI, da Constituição da República[...] (G.n.)<sup>71</sup>

Assim resta claro que o teto dos Procuradores e Defensores Públicos do DF é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

### *3.1.5.3 Teto da Polícia Civil, Militar e Corpo de Bombeiros*

Em relação a estas 03 (três) carreiras a situação é diversa da ocorrente com o Poder Judiciário do DF e Ministério Público do DF.

Sem embargo de terem competência de atuação estadual distrital tais membros e servidores –Judiciário e MP- são de fato e de direito federais, da União, além de também serem organizados e mantidos por este ente da Federação, sem nenhuma ingerência de qualquer autoridade do Distrito Federal.

É o que se compreende do art. 21, XIII, c/c art. 128, inciso I, alínea “d”, da CF, posto que, além de organizados e mantidos pela União, a Norma Fundamental ainda declina que o Ministério Público do DF integra o Ministério Público da União.

Já quanto aos servidores da polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militar, apesar de serem mantidos e organizados pela União são mesmos servidores do Distrito Federal.

Não é fora de dúvida que o sumo pretório assentou que a competência para legislar sobre esses servidores é privativa da União. Vejamos:

Ementa:

---

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3831. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator. Ministro Cármen Lúcia. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de ago. 2007. Seção nº, p. nº.

CONSTITUCIONAL. DISTRITO FEDERAL. POLÍCIA CIVIL.

COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. C.F., art. 21, XIV. Lei Distrital 2.939/02.

I. - Competência privativa da União para organizar e manter a Polícia Civil do Distrito Federal: competência da União para legislar, com exclusividade, sobre a sua estrutura e o regime jurídico do seu pessoal. Precedentes do STF.

II. - ADI julgada procedente.<sup>72</sup>

Contudo, tais servidores são do Distrito Federal. Veja-se a propósito o voto do Min. Néri da Silveira nos autos da ADI 1.291-6:

[...] Penso que os servidores policiais civis do Distrito Federal são servidores do Distrito Federal e não servidores federais. Se são servidores do Distrito Federal, ao Distrito Federal compete fixar-lhes os vencimentos, por conseguinte a competência legislativa é do Distrito Federal. Expressamente, diz a Constituição, quanto aos servidores militares, no art. 42

'Art. 42. São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal, os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares'

Não há nenhuma disposição na Constituição que assegure ou que autorize afirmar-se que os servidores que compõem a Polícia Civil do Distrito Federal são servidores federais. São, portanto, servidores do Distrito Federal, gozando autonomia o Distrito Federal, a ele incumbe<sup>73</sup>

Observe-se a redação do art. 42, da Constituição:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, *são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.*

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, *sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.(G.n.)*

E o art. 144:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

---

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.881/DF. Requerente: Governador do DF. Requerido: Câmara Legislativa do DF. Relator. Min. Carlos Velloso. Brasília-DF, 19 de fevereiro de 2004. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 de ABRIL. 2004, Seção I.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.291-6. Requerente: Procurador-Geral da República. Requeridos: Governador do Distrito Federal e Câmara Legislativa do DF. Relator. Min. Octavio Galloti. Brasília-DF, 29 de junho de 1995. Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 de MAI. 2003. Seção n, p. n.

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

[...]

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 4º - às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 6º - As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.(G.n.)

Portanto, como se observa, as polícias militares são do Estado e do Distrito Federal (art. 142, CF), assim também como a polícia civil do Distrito Federal, são ambas subordinadas ao Governador.

A ingerência em termos de organização pela União das polícias civis e militares decorreu, na Assembléia Constituinte, pelo fato do Distrito Federal abrigar os poderes constituídos do Estado e entidades de direito público externo, como as Embaixadas estrangeiras, de sorte que estas não ficassem entregues de modo autônomo, exclusivo, às autoridades locais. É a segurança das autoridades estrangeiras resguardadas pela União, posto que o Brasil adota princípios da não intervenção, igualdade entre os Estados e defesa da paz (art. 4º, incisos IV, V e VI, CF).

Assim, a situação do Distrito Federal, de fato e de direito, é realmente singular, por ser a capital da República Federativa do Brasil.

Nesse contexto, de toda sorte, consegue-se perceber a distinção do Poder Judiciário do DF e do Ministério Público do DF em relação à polícia civil, militar e

corpo de bombeiros militar, embora a organização e manutenção de todos advenha da União.

Daí que em relação ao teto vencimental para tais servidores da área de segurança seja mais adequada a exegese de aplicação do subteto estadual de desembargador.

## **4 TETO REMUNERATÓRIO E SUA INCIDÊNCIA NO DISTRITO FEDERAL APÓS AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS 41/03 E 47/05**

Como podemos ver o teto remuneratório na Administração Pública é tema palpitante, polêmico, interessante e que recebeu novos contornos a partir da edição das Emendas Constitucionais 41/03 e 47/05.

Aspecto relevante e de se destacar é que desde o constituinte originário, em sua versão da Assembléia Constituinte de 1988, que se tenta impor um limite ao pagamento de remuneração no serviço público do Estado brasileiro.

E tal desiderato veio com intenção explícita, a descoberto, de ser aplicado inclusive com enfrentamento de objeções a quaisquer direitos adquiridos, conforme verbete do art. 17, do ADCT.

Basta ter em mente que o Poder Público não gera recursos próprios, mas os aufere da própria sociedade, do patrimônio dos contribuintes, em especial através dos impostos. O Estado precisa, sim, ter servidores qualificados e com remuneração compatível com a complexidade das funções que lhe são cometidas.

Daí a importante menção, em acórdão do supremo, quando se utilizou expressão bastante elucidativa, qual seja, a verdade remuneratória, onde se poderá saber, na Administração, a quem se paga e quanto se paga sem comuflagem.

A objeção de direito adquirido, como resguardada por cláusula pétreia (art.60, Par. 4º, inciso IV, da CF), tem e certamente terá sua relevância nos Estatutos Constitucionais como direito oponível ao Estado.

Contudo, como demonstrado, importa sempre verificar na hipótese concreta, através de juízo de ponderação, se eventual reforma do constituinte derivado, através de emendas constitucionais, estará ou não agredindo o núcleo essencial do direito fundamental indigitado como sendo vilipendiado.

No caso das recentes reformas, é bem de ver, assim como pretendido também de há muito pelo constituinte originário, o balizamento remuneratório na Administração tem como marco concretizador a mais alta remuneração da República, qual seja, o subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Convenhamos que referido patamar não pode ser considerado aviltante ou desconcertante em um país com a situação econômica como a do Brasil, com grandes níveis de miserabilidade e desigualdades sociais.

Do mesmo modo, no contraste com o interesse protegido pelo direito fundamental apontado, não se pode deixar de contemplar também que a atual constituição tem conteúdo programático e busca permitir que o país construa uma sociedade mais justa e solidária (art.3º, CF).

Da primeira análise pela Corte Suprema brasileira do instituto jurídico do teto, em sede de *leading case*, percebeu-se que houve uma revolução no conceito até então vigente.

De modo geral e atualmente, tanto pelas decisões da mais alta Corte do país, como pela regulamentação do tema pelo Conselho Nacional de Justiça, o subsídio inaugura uma nova fase em termos de parâmetros máximos de vencimentos, com exclusão daquela precedente doutrina e jurisprudência que excluía do conceito do teto as batizadas vantagens pessoais.

Hoje, as vantagens pessoais estão alcançadas pelo teto, como a relativo ao adicional por tempo de serviço.

Então, se por um lado a doutrina autorizada e majoritária mantinha, ainda, a opinião em termos de desconformidade das Emendas 41/03 e 45/07 com as vantagens pessoais e direitos adquiridos, o Excelso Supremo adotou voto-médio sobre a questão, ao plasmar que o direito adquirido não é princípio absoluto, devendo tratar-se a questão debaixo de uma interpretação sistemática da Constituição em vista dos objetivos fundamentais da República, de sorte a não se poder antepor toda sorte de direitos subjetivos ao constituinte derivado.

Assim buscou o veredicto manter a intangibilidade de seu núcleo essencial, preservando a irredutibilidade do valor nominal do montante remuneratório, mas com absorção diante dos futuros reajustes.

No nosso sentir poderia, ainda, o sumo pretório ter avançado um pouco mais, no sentido de aplicar o teto sem ressaltar vantagens pessoais, considerando, obviamente, que o teto paradigma do limite remuneratório é montante satisfatório, não permitindo o amesquinamento daqueles que tiveram o corte além desse valor.

Não se poderia desconsiderar, também, que desde à redação original com a promulgação da Constituição, passando pelas Emendas Constitucionais 19/98 e 41/03, o desejo foi o de limite sem exceção para quaisquer espécies remuneratórias, em sede de uma interpretação autêntica operada pelo constituinte derivado.

Por outro lado, sem desconsiderar a magnitude do Poder Judiciário, inclusive Estadual, não pareceu acertada a decisão da Corte Maior de excluir do teto

estadual tão somente o Poder Judiciário dos Estados, num sistema que se mostrou desequilibrado e desafinado com os demais poderes estaduais.

Da mesma sorte se algumas vantagens deveriam, de fato, ser excluídas do teto, como as de conteúdo indenizatório, outras trazem dúvidas, como a do exercício de magistério e da gratificação de função eleitoral para os magistrados. Melhor seria que tais verbas fossem incluídas no valor do subsídio. A não ser assim não se terá, como não se teve até hoje do país, um verdadeiro teto remuneratório.

A situação do Distrito Federal é sui generis, em especial pelo Distrito Federal abrigar Brasília, a capital federal (art.18, Par. 1) e, em decorrência, também ter uma situação peculiar de organização e manutenção de Poder, como o Judiciário, e órgãos outros pela União, mas com atribuições locais.

Assim chega-se a ter um tratamento de teto remuneratório também diferenciado para a Magistratura, Ministério Público, Procuradores, Defensores Públicos e Conselheiros do Tribunal de Contas do DF.

Destarte, e por fim, é importante se dizer que a recente decisão do C. STF evoluiu, ao menos em parte, para desdizer os conceitos absolutos da doutrina então dominante, no sentido de que os direitos fundamentais são inarredáveis e intangíveis, em qualquer situação e sem juízo de ponderação quanto à preservação de seu núcleo essencial.

Espera-se, portanto, que a questão possa, no futuro, inclusive por parte do constituinte derivado, merecer nova reflexão e aperfeiçoamento do instituto jurídico.

No momento, destarte, ficam essas reflexões para se fomentar ainda mais o debate sobre tão empolgante tema.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 55/2007 e pelas emendas constitucionais de revisão ns. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 18/98, de 05.02.1998, D.O.U de 06.02.1998, retificada em 16.02.98. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out .2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19/98, de 04.06.1998, D.O.U de 05.06.1998. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 41/03, de 19.12.2003, D.O.U de 31.12.2003. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 47/05, de 05.07.2005, D.O.U de 06.07.2005. *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

BRASIL. Lei Complementar 35, de 14.03.79. Diário Oficial [da] União, *Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos*, Brasília, Base da Legislação Federal do Brasil. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.143, de 26.07.2005, *Diário Oficial [da] União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 JUL., Ano 2005. Seção 1, p. 1

DISTRITO FEDERAL(Entidade política). Lei distrital 3.894, de 12.07.2006. *Diário Oficial [do] Distrito Federal*, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 JUL, Ano 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3831. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator. Ministra Cármen Lúcia. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 de ago. 2007. Seção I.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Constitucionalidade n. 3854-1. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional e Conselho Nacional de Justiça. Relator. Ministro Cezar Peluso. Brasília-DF, 28 de fevereiro de 2007. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 de jun. 2007. Seção I.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Mandado de Segurança n. 24.875-1. Impetrante: Djacy Falcão e Outros. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator. Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília-DF, 11 de maio de 2006. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 06 de OUT. 2006. Seção I.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.291-6. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Distrito Federal e Câmara Legislativa do DF. Relator. Min. Octavio Galloti. Brasília-DF, 29 de junho de 1995. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de MAI. 2003. Seção I.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.881/DF. Requerente: Governador do DF. Requerido: Câmara Legislativa do DF. Relator. Min. Carlos Velloso. Brasília-DF, 19 de fevereiro de 2004. *Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02 de ABRIL. 2004, Seção I.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 13. Brasília, DF, 21 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 45. Requerente: Presidente do TJDF. Requerido: CNJ. Relator: Douglas Alencar Rodrigues. Brasília - DF. Brasília, DF, dia mês. Ano Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 445. Requerente: Presidente do TST. Requerido: CNJ. Relator: Douglas Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 08 de agosto de 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências 729. Requerente: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª. Região. Requerido: Conselho Nacional de Justiça:CNJ. Relator: Conselheiro Paulo Schmidt. Brasília-DF. 29 de agosto de 2006. Disponível em : <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 485. Requerente: Conselho Nacional de Justiça. Requerido: Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Relator: Cláudio Godoy. Brasília -DF. 05 Jun 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Procedimento de Controle Administrativo nº 437. Requerente: Presidente do TJDF. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba-TJPB. Relator: Tércio Lins e Silva. Brasília -DF. 31 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2007

TAVARES, Marcelo Leonardo (Coord). A REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, Temas Polêmicos e Aspectos Controvertidos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2004.

DANTAS, Ivo. DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE. 3ª. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. 21ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO*. Atualização de Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burlem Filho. 32ª. Ed. São Paulo: Malheiros 2006.

BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *CONSTITUIÇÃO FEDERAL VISTA PELO STF*. 3ª. ed. São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2001, 1512p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *DIREITO ADMINISTRATIVO*. 19ª. Ed. São Paulo: editora Atlas S. A., 2006.

DANTAS, Ivo. DIREITO ADQUIRIDO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

Revista Zênite: IDAF Informativo de direito administrativo e responsabilidade fiscal., v.4, nº 40, p. 331-348, nov. de 2004

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. TETO REMUNERATÓRIO (Notas sobre a aplicação do teto remuneratório instituído pela Emenda Constitucional n. 19/98). *Revista do Ministério Público*, Rio de Janeiro, n. 15 jan-jun-2002.

DO VALLE, Vanice Regina Lírio. CUMULATIVIDADE DE VÍNCULOS DETERMINANTES DE REMUNERAÇÃO PELOS COFRES PÚBLICOS E TETO CONSTITUCIONAL REMUNERATÓRIO. *Revista Zênite IDAF-Informativo de Direito Administrativo*, Curitiba, v. 4, ano IV-nº.40, Novembro. 2004.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. O Teto Remuneratório dos Servidores Públicos, o Desvio de Poder e o Direito Econômico. *Jornal Trabalhista*, edição semana no. 649. Cidade, 10.03.2007, Seção de Doutrina.

