

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

**MARIA LUISA BARBOSA PESTANA GUIMARÃES**

**TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES  
PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL:  
ALGUMAS QUESTÕES PECULIARES**

**Brasília-DF**

**2008**

**MARIA LUISA BARBOSA PESTANA GUIMARÃES**

# **TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL: ALGUMAS QUESTÕES PECULIARES**

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

**Brasília-DF**

**2008**

**MARIA LUISA BARBOSA PESTANA GUIMARÃES**

# TETO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO DISTRITO FEDERAL: ALGUMAS QUESTÕES PECULIARES.

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

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

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## RESUMO

[TEMA] Relatório Monográfico de Pesquisa no âmbito do Direito Constitucional, cujo objeto é a temática do limite remuneratório dos servidores públicos imposto

pela Constituição Federal, com ênfase na discussão sobre o teto remuneratório aplicável aos servidores públicos do Distrito Federal, introduzindo-se algumas questões específicas do Distrito Federal frente à Carta da República de 1988. [METODOLOGIA] Por meio da pesquisa dogmática e instrumental, e da técnica bibliográfica, sistematizou-se a legislação federal e a distrital, a doutrina jurídica, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a fim de discutir a imposição e a observância no cumprimento do teto remuneratório na esfera distrital, à luz do entendimento da própria Corte Suprema. Discutiu-se, também, o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal em caso considerado precedente, em uma visão crítica quanto à posição adotada, à luz dos princípios relativos à interpretação constitucional. [RESULTADOS] O estudo possibilitou o levantamento das dificuldades encontradas em alguns aspectos relevantes quanto à aplicação desse limite remuneratório, tais como a acumulação de fontes pagadoras diversas e a responsabilidade da Administração Pública pelo abate-teto; a posição adotada pelo servidor que recebe de mais de uma fonte de pagamento e a sua responsabilidade; o enquadramento das empresas públicas e sociedades de economia mista distritais nesse contexto e o modelo a ser aplicado à polícia civil e aos servidores militares distritais. A discussão tópica dessas questões possibilitou o enfrentamento da matéria e o surgimento de certos parâmetros e princípios que poderiam ser utilizados pela Administração Pública na implementação das disposições constitucionais relativas ao tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional, Limite Remuneratório, Teto Remuneratório, Administração Pública, Servidores Públicos.

## **ABSTRACT**

[INTRODUCTION] Research Monograph Report in the field of Constitutional Law, which has as object the remunerative border line for public servants enforced by

Federal Constitution, emphasizing the discussion about the remunerative ceiling applicable for public servants of Brasilia, Federal District, introducing some specific related questions for peculiarities of Federal District before the Fundamental Law of State of 1988. [METHODOLOGY] Through an instrumental and dogmatic research, and with bibliographic technique, the federal and district legislations were systematized, the jurisdictional doctrine and the Supreme Constitutional Court jurisprudence in order to discuss the imposition and the observance in the accomplishment of remunerative ceiling in district sphere, following the understanding of the Supreme Constitutional Court itself. It was also discussed the written understanding of Supreme Constitutional Court in a case precedent considered within a critical view in relation to the adopted position, taken under principles related to constitutional interpretation.[RESULTS] The study allowed to create a list of difficulties found in some relevant aspects related to the application of this remunerative border line, such as the accumulation of different paying sources and the responsibility of Public Administration for not paying beyond the legal limit; the position adopted by the servant who receives from more than one paying source and his/her responsibility; the framing of public companies and district mixed economy societies in this context and the model to be applied to civil police and district military servants. The topic discussion of these questions enabled dealing with this issue and the appearance of taken parameters and principles which could be used by Public Administration in the implementation of constitutional dispositions related with this matter.

KEY-WORDS: Constitutional Law; Remunerative Border Line; Remunerative Ceiling Applicable; Public Administration; Public Servants

## **ABREVIATURAS**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

MS – Mandado de Segurança

PGDF – Procuradoria- Geral do Distrito Federal

SS - Suspensão de Segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
-------------------------	----------

<b>1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE VERSAM SOBRE O TEMA .....</b>	<b>11</b>
1.1. A redação original do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal ...	12
1.2. As alterações promovidas com o advento da EC 19/98.....	14
1.3 O teto remuneratório após a Emenda Constitucional 41/03.....	17
1.4 As novas alterações trazidas pela EC nº 47/05.....	25
1.5 Lei Federal 11.143/05.....	27
1.6 A Emenda nº 46/06 à LODF.....	29
1.7 A regulamentação da matéria pela Lei Distrital 3.894/06 .....	29
1.8 A posição adotada pelo Distrito Federal (Parecer 187/2007-PGDF) .....	33
<b>2. ALGUMAS QUESTÕES PONTUAIS E PECULIARES DO DF.....</b>	<b>33</b>
2.1 Teto da empresa pública e da sociedade de economia mista distrital ..	33
2.2 Acumulação de Fontes Pagadoras Diversas .....	38
2.3 O Distrito Federal na Constituição de 1988 .....	45
2.4 Teto Aplicável aos Policiais Civis, Policiais Militares e Corpo de Bombeiros Militares do DF .....	48
<b>3. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM CASO PARADIGMA .....</b>	<b>56</b>
3.1 Mandado de Segurança 24.875-1.....	56
3.2 A interpretação da Constituição no caso de colisão de normas constitucionais (irredutibilidade salarial X abate-teto).....	63
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>79</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal-CF de 1988 além de determinar a toda Administração Pública, direta e indireta, nas três esferas de poder, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, impôs também, entre outras disposições, que fosse observado um limite máximo quanto à remuneração dos servidores públicos.

Para alguns, a imposição quanto ao teto remuneratório máximo objetivou, principalmente, conter o déficit público; para outros, a fixação de um limite máximo pretendeu regular a gestão deficiente de recursos humanos e para outros tantos, a intenção do Constituinte era a de moralizar o sistema remuneratório dos servidores públicos, coibindo o pagamento, pelos cofres públicos, de cifras nababescas e despropositadas a alguns poucos em detrimento da grande massa de servidores.

Desde a redação original da Carta da República de 1988, onde o Constituinte Originário autorizou o legislador a fixar um limite máximo de remuneração para os servidores públicos, mas já definindo um teto acima do qual o legislador ordinário não poderia ultrapassar, até os tempos atuais, sucessivas mudanças constitucionais foram implementadas, ora no sentido de fixar balizas e conceitos, ora alterando-se os paradigmas, ora impondo maiores restrições, ora flexibilizando determinadas regras.

A profusão de leis sobre a matéria, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional; a gama de interpretações judiciais e administrativas que se seguiram, aliado aos interesses individuais e corporativos de algumas categorias de servidores públicos que teriam os seus vencimentos reduzidos pelo abate-teto, fazem com que a matéria seja extremamente árida e de difícil implementação.

Além do mais, o tema é pouco analisado pela doutrina especializada com o aprofundamento desejado, principalmente por quem milita na área de gestão de pessoal da Administração Pública. Mesmo os autores mais conhecidos em temas constitucionais e administrativos apenas abordam a questão da observância de um limite remuneratório máximo para os servidores, dedicando-lhe alguns poucos e

insuficientes parágrafos, sem enfrentar o detalhamento necessário com vistas à elucidação das inúmeras questões pendentes de resposta.

Em muitos casos há que se definir, previamente, o conceito de remuneração; a natureza de determinadas parcelas, se remuneratória ou indenizatória; se de natureza pessoal ou de natureza funcional. Em outros tantos, há que se decidir qual será o paradigma utilizado como limite remuneratório, o que deve ser computado para fins de corte, quem deve fazê-lo (no caso de duas fontes pagadoras, por exemplo). Enfim, existe uma série de questões um tanto áridas em torno do tema que deverão ser enfrentadas, mais cedo ou mais tarde, pelos aplicadores do direito e pela própria Administração.

Este estudo não tem a pretensão de esgotar a matéria, muito pelo contrário, a intenção é provocar o debate em torno dela, apresentar as linhas gerais sobre o assunto e contribuir com a fixação de um entendimento próprio em torno de algumas questões peculiares relativas aos servidores públicos do Distrito Federal-DF.

Neste trabalho, optou-se por uma abordagem jurídico-positivista da situação atual, evitando estender o estudo por aspectos sociológicos, históricos ou culturais, deixando ao leitor a inteligência quanto às possíveis interfaces da matéria com essas ou outras áreas. O enfoque histórico e da legislação pretérita limitar-se-á ao necessário à compreensão do tema, tomando como ponto de referência a CF de 1988.

Implicará, portanto, o presente trabalho em um estudo das normas constitucionais relativas ao tema, partindo-se da redação original da CF de 1988 e suas alterações posteriores, com enfoque, também, no Direito Administrativo, uma vez que o tema tem o seu nascedouro na Constituição, mas, acaba desaguando na seara público-administrativa.

O trabalho foi desenvolvido a partir da pesquisa do tipo instrumental, combinando em seu desenvolvimento doutrina, legislação e jurisprudência, principalmente a do Supremo Tribunal Federal-STF.

Esta pesquisa compreende os seguintes Capítulos:

O Capítulo 1 trata da evolução histórica dos dispositivos constitucionais e legais relativos ao teto remuneratório, com abordagem, também, na legislação

distrital concernente ao tema; o Capítulo 2 trata de analisar alguns pontos sensíveis e peculiares quando da aplicação do teto remuneratório dos servidores públicos distritais, tais como a questão do abate-teto no caso de acumulação de fontes pagadoras diversas e a responsabilidade de cada Ente Federado, o limite remuneratório máximo a ser observado no caso dos servidores militares do DF e a extensão desse limite remuneratório às empresas públicas e às sociedades de economia mista do DF e o Capítulo 3 aborda o entendimento do STF no julgamento de caso precedente (Mandado de Segurança-MS 24.875), adotando-se uma visão crítica quanto à referida decisão, tomando-se como parâmetro os princípios da interpretação constitucional em caso de colisão de normas constitucionais: irredutibilidade de vencimentos X redução por abate-teto.

## 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS QUE VERSAM SOBRE O TEMA

A imposição de um limite remuneratório para os servidores públicos em geral sempre esbarrou em inúmeras dificuldades. A começar porque não existe um sistema remuneratório único que possa ser aplicado indistintamente a todos os servidores públicos. A remuneração, via de regra, engloba uma parte fixa (vencimento-base padrão) e outra variável, dependente de certas circunstâncias: de acordo com a atribuição, com as condições do exercício do cargo e com as características pessoais do exercente do cargo (vantagens pecuniárias). É o que sintetiza, basicamente, Maria Sylvia Di Pietro<sup>1</sup>. Sobre o assunto vale lembrar, também, a clássica sistematização elaborada por Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>. Isso sem contar com a sistemática do subsídio (parcela única), introduzida pela Emenda Constitucional-EC n. 19/98, para ocupantes de cargos e funções de mais elevada hierarquia.

Por outro lado, também, sempre foi numerosa e praticamente ininterrupta a elaboração legislativa sobre o assunto, tanto em nível constitucional quanto em nível de legislação ordinária, causando, muitas vezes, confusões quanto às terminologias adotadas.

Na visão de Marçal Justen Filho<sup>3</sup> a limitação da remuneração dos servidores tem sido objeto de sucessivas reformas constitucionais que buscaram impedir a ampliação dos déficits públicos devido à remuneração dos servidores. Foram, assim, criadas inúmeras regras constitucionais limitando à competência organizacional dos entes federativos, visando produzir a redução do déficit público no desempenho global de recursos para o pagamento do pessoal. Marçal Justen lembra as restrições impostas pelo art. 169 da Constituição (disponibilidade orçamentária, suspensão de repasses de verbas federais, redução de despesas, exoneração de servidores não estáveis, perda do cargo de servidores estáveis) e

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: RT, 1999, pg.428

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, pg. 397.

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 648 e seguintes.

aquelas constantes da Lei Complementar n.101/200 (Lei de Responsabilidade Fiscal), todas no sentido de controle dos gastos públicos com pessoal.

Já José Afonso da Silva<sup>4</sup> imputa à má política de recursos humanos, em todos os níveis de governo, as enormes distorções no sistema remuneratório do serviço público, sendo a imposição de um limite remuneratório um dos mecanismos de contenção dessas distorções.

Seja para conter o déficit público, ou para reprimir as distorções produzidas pela má gestão de recursos humanos, ou, ainda, para impor a moralização e transparência ao sistema remuneratório dos servidores públicos, o fato é que a fixação de um limite remuneratório sempre fez parte do texto constitucional de 1988, desde a sua origem.

A chamada Reforma da Previdência, instituída pelo Governo Federal e objeto de acirrado debate jurídico, político e social, foi instituída, em uma primeira fase, por meio da EC 41/2003, trazendo significativas alterações no texto constitucional (já anteriormente modificado pela EC 19/1998), não só quanto à questão do teto remuneratório dos servidores públicos, mas, também, quanto ao próprio regime previdenciário em si, Já em uma segunda fase, foi promulgada a EC 47/2005, que, por sua vez, acabou restituindo alguns benefícios retirados pela EC 41/03.

Tendo em vista a complexidade da matéria e às constantes transformações que a mesma tem sofrido ao longo dos tempos, fazendo surgir, muitas vezes, grande divergência de entendimentos, notadamente nos foros judiciais, necessária uma breve retrospectiva, procurando-se resgatar a evolução histórica das normas constitucionais regentes do assunto, a partir da redação original da Carta da República, abordando-se, também, o assunto em nível de DF. É o que se pretende nesse primeiro Capítulo.

## **1.1. A redação original do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal**

A imposição de limite remuneratório máximo, no âmbito do serviço público, não foi inovação do Poder Constituinte Derivado. A Constituição de 1988, em sua redação original, já a previa em seu art. 37 o seguinte:

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

Constata-se, assim, a existência de previsão expressa de *teto remuneratório* desde a Carta da República, em sua redação original, como uma manifestação direta da vontade legítima do Poder Originário.

Nesse sentido, também, a dicção do artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, cuja vontade constituinte originária determinou, expressamente, o corte ou abate-teto imediato nos vencimentos, remuneração, vantagens, adicionais e proventos de aposentadoria que estivessem sendo pagos em desacordo com o limite remuneratório imposto pela CF, afastando, inclusive, a possibilidade de alegação de direito adquirido. De acordo com o referido artigo:

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.

Já em sua forma primitiva, portanto, havia a imposição constitucional da observância de três tetos na esfera de Poder da União (Executivo, Legislativo e Judiciário), com a respectiva correspondência nos Estados e DF.

No entanto, apesar de a norma impositiva referir-se ao limite máximo de remuneração *a qualquer título* dos membros das três esferas de Poder da União, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal foi no sentido da exclusão das vantagens pessoais da incidência do teto remuneratório, conforme precedente estabelecido por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI 14<sup>5</sup>, seguido de inúmeros julgados nesse sentido<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pg. 340

<sup>5</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n.14/DF. Relator Ministro Célio Borja, DJ 01.12.89. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08:

Já à época, causou certa estranheza na doutrina o entendimento da Corte Suprema no sentido da exclusão das vantagens pessoais do teto remuneratório.

Luís Roberto Barroso<sup>7</sup> anotou:

O STF tem manifestado, reiteradamente, o entendimento de que as vantagens pessoais não estão incluídas no limite máximo de remuneração. Esta foi a leitura, **embora discutível**, que a Corte fez do precedente estabelecido na ADIn 14 (TRJ 130/475, rel. Min. Célio Borja). Assim, “as vantagens de natureza pessoal não devem ser consideradas para efeito de aplicação do teto remuneratório a que se refere o art. 37, XI, da Carta Política” (RE 171.647-9 CE), como tais considerados o adicional por tempo de serviço e o salário-família (ROMS 21.841-3), bem como a incorporação de cargo em comissão (AgRg SS 344-5-RJ e ADIn 1.264-9-SC). Em voto manifestado no julgamento do RE 141.788-9-CE, externou o Min. Marco Aurélio a posição que não prevaleceu, **mas que se afigura como a que mais corretamente interpreta o dispositivo**: “Excluídas as vantagens pessoais, abre-se a porta à fraude, ao drible ao teto de que cogita o inciso XI do art. 37(...) Não posso esquecer a expressão ‘a qualquer título’, inserta no inciso XI do art. 37, e apontar que onde se lê ‘a qualquer título’ leia-se ‘a qualquer título excluídas as vantagens pessoais’”. (grifou-se)

No Distrito Federal, diante da necessária adaptação às regras constitucionais, foi editada a Lei Distrital nº 237, de 20 de janeiro de 1992, que dispôs sobre o teto remuneratório dos servidores distritais, determinando como limite máximo, no *caput* do seu art. 1º: “a soma dos valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por Secretário de Estado”. E, por meio do parágrafo único do referido artigo excluiu da incidência do teto de remuneração as vantagens de caráter pessoal de qualquer natureza.

Sobre o assunto em tela, ressalta-se que o Decreto Distrital 17.128/96, editado sob o pálio da Lei 237/92, justamente por pretender incluir parcelas de natureza pessoal na incidência do teto, acabou sendo sustado pelo próprio STF<sup>8</sup>.

## 1.2. As alterações promovidas com o advento da EC 19/98

<sup>6</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC 1.264-9-SC. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 25.05.95. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08 e ADI-MC 1331. Plenário. Relator Ministro Francisco Rezek. DJ 16.08.95. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1998, pg. 135

Posteriormente, o legislador constituinte derivado deu nova redação à matéria, por meio da EC nº 19, de 04 de junho de 1998, estabelecendo novos parâmetros para a incidência do teto remuneratório dos servidores públicos, passando o art. 37, inciso XI a vigor com a seguinte redação:

Art. 37 ...

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. (grifou-se)

A substantiva alteração no regramento do teto ocorreu com a promulgação da referida emenda, principalmente com a previsão de limite remuneratório único - subsídio do Ministro do STF - com a inclusão das vantagens pessoais na incidência desse limite.

Em relação à expressa inclusão das vantagens pessoais, a modificação legislativa havida teve como escopo principal a mudança do paradigma adotado até então pelo STF. Não se pode negar a força e a influência que as decisões da Corte Suprema têm dentro do processo legislativo.

Nesse sentido leciona Gilmar Ferreira Mendes<sup>9</sup> :

A complexidade do processo de elaboração de lei e as sérias conseqüências que podem advir do ato legislativo exigem que a instauração do processo de elaboração legislativa seja precedido de rigorosa análise dos fatos relevantes (apontar as distorções existentes, suas eventuais causas), do exame de todo o complexo normativo em questão (análise de julgados, pareceres, críticas doutrinárias, etc), bem como de acurado levantamento de dados sobre a questão (audiência de entidades representativas e dos atingidos ou afetados pelo problema, etc.).

A EC 19/98 também acrescentou ao art. 39 da CF o § 4º e o inciso XV do art. 48, que assim dispunham:

Art. 39...

<sup>8</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n.1553-2/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 13.05.04. Disponível em <http://stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

<sup>9</sup> FERREIRA MENDES, Gilmar. *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*. Revista de Doutrina e Jurisprudência nº 37 (set/dez 1991). Brasília. TJDF, pg. 41-68, *apud* NOLL, Peter. *Gesetzgebungslehre*. Reimbeck Bei Hamburg, 1971,pg. 83.

§ 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.

Art. 48 ...

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

Diante da inexistência de lei em sentido formal, de iniciativa conjunta do Executivo, Legislativo e Judiciário da União, fixando o subsídio mensal dos Ministros do STF, a Corte Suprema consolidou o entendimento de que as novas disposições constitucionais eram inaplicáveis, enquanto não editada lei instituidora de tal subsídio, reclamado conforme os arts. 37, XI, c/c § 4º do art. 39 e XV do art. 48 acima transcritos. Esse entendimento do STF foi consubstanciado por meio de Resolução Administrativa que deliberou ao final:

...até que se edite a lei definidora do subsídio mensal a ser pago a Ministro do Supremo Tribunal Federal, prevalecerão os tetos estabelecidos para os Três Poderes da República no art. 37, XI, da Constituição, na redação anterior à que lhe foi dada pela EC 19/98, vale dizer: no Poder Executivo da União, o teto corresponderá à remuneração paga a Ministro de Estado; no Poder Legislativo da União, o teto corresponderá à remuneração paga aos Membros do Congresso Nacional; e no Poder Judiciário, o teto corresponderá à remuneração paga, atualmente, a Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Após a manifestação administrativa do STF, quanto à inaplicabilidade da EC 19/98 e vigência das regras anteriores relativas ao teto remuneratório dos servidores públicos, manteve-se a não-inclusão das vantagens pessoais da incidência do teto remuneratório, apesar da expressa previsão da nova redação imposta ao inciso XI do art. 37.

Prevaleceu, assim, no âmbito do executivo distrital, a normatização da matéria disposta na Lei 237/92, cujo limite máximo de remuneração era os valores percebidos por Secretário de Estado, excluídas as vantagens de caráter pessoal, entendimento esse reconhecido, também, pelo próprio Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios-TJDFT<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. Mandado de Segurança 1881-9/98. Conselho Especial. Relator Desembargador Nívio Geraldo Gonçalves. DJ 05.05.99. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.gov.br/cgi->

### 1.3 O teto remuneratório após a Emenda Constitucional 41/03

Em 19 de dezembro de 2003 foi promulgada a EC 41/03, instituindo a conclamada “Reforma da Previdência”.

O art. 1º da EC 41 alterou substancialmente o inciso XI do art. 37 da Constituição, cuja redação já havia sido alterada pela EC 19/98, especialmente no que concerne ao estabelecimento do limite remuneratório a que estão sujeitos os servidores públicos da União, Estados, DF e Municípios.

A nova redação dada ao inciso XI do art. 37 da CF é a seguinte:

Art. 37 .....

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, 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 esse limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos

O art. 8º da EC 41/03 dispôs:

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.

Já o art. 9º da mesma EC 41/03 determinou a aplicação do art. 17 do ADCT:

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 outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

O art. 17 do ADCT a que se reportou a EC 41/03 está assim redigido:

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.

Quanto à pretensão da EC 41/03 em ressuscitar dispositivo constitucional transitório a esmagadora doutrina rechaçou tal possibilidade. Luís Roberto Barroso<sup>11</sup> afirma que o art. 9º da EC 41/03 procura dar uma *improvável sobrevida* ao art. 17 do ADCT.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>12</sup> assevera que tal dispositivo é flagrantemente inconstitucional, tendo em vista o art. 17 do ADCT é norma oriunda do Poder Constituinte Originário, contra a qual não se pode invocar o direito adquirido. Já a norma inserta no art. 9º da EC 41/03 é oriunda do Poder Constituinte Derivado, o qual deve respeito às chamadas cláusulas pétreas insculpidas no art. 60 § 4º da CF. Essa também é a posição de José Afonso da Silva<sup>13</sup>, acrescentando que *“a disposição transitória já estava esgotada e sua eficácia não pode ser restabelecida, validamente, por emenda constitucional”*.

Em que pese a duvidosa constitucionalidade do referido dispositivo, a referência ao art. 9º da EC 41/03 pode assumir, tão-somente, valor argumentativo

---

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pg. 182

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007, pg.651

<sup>13</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 686

sobre o escopo constitucional, que desde a sua origem tenta impor um limite remuneratório aos servidores públicos.

Da leitura dos dispositivos constitucionais, a EC 41/03 além de prever a existência de um limite remuneratório único (teto) para os servidores públicos federais, atrelado ao subsídio mensal dos Ministros do STF, estabeleceu vários subtetos: nos Judiciários estaduais, o subteto será o subsídio dos Desembargadores, que também será aplicado a três carreiras do Poder Executivo Estadual: Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradores, sendo que o subteto do Judiciário Estadual é de 90,25% do teto da União; no Poder Executivo Estadual, com exceção das três carreiras vinculadas ao Judiciário, será o subsídio do Governador do Estado; no Legislativo Estadual, o subteto terá por base o subsídio dos Deputados Estaduais; já nos Municípios, o subteto será o subsídio do Prefeito. As vantagens de ordem pessoal, por expressa determinação de dispositivo constitucional, continuam a ser incluídas no teto remuneratório.

Com o objetivo de dar plena efetividade aos mandamentos constitucionais, a EC 41/03 previu, também, que, até que se estabeleça valor do subsídio dos Ministros do STF, seria considerado, para efeito do teto nela previsto, o valor da maior remuneração dos Ministros do STF, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão do tempo de serviço.

A Administração Pública, nas suas diversas esferas de Poder, tentou implementar imediatamente as regras impostas pela EC 41/03, no que se refere ao limite remuneratório nela fixado, impondo, em alguns casos, o respectivo corte nas remunerações e proventos de aposentadoria que estivessem sendo percebidos em desacordo com as novas regras, conforme estabelecia o art. 9º da EC 41/03 c/c art. 17 do ADCT.

O Tribunal de Contas do Distrito, após uma tentativa de aplicação do teto remuneratório, que acabou sendo questionada junto ao TJDF por meio de um Mandado de Segurança impetrado por uma servidora aposentada, voltou atrás e por meio da Decisão Administrativa 13/2004, manifestou-se no sentido da não-aplicação do subteto determinado pela EC 41/03, enquanto não definidos por lei os subsídios da magistratura.

Em 2006, o Conselho Nacional de Justiça-CNJ fez publicar duas Resoluções, a de nº 13/06 e a de nº 14/06, dispondo sobre a aplicação do teto aos membros da magistratura e aos servidores do Poder Judiciário, respectivamente.

Por meio dessas Resoluções, o CNJ procurou regular o assunto, notadamente no que concerne à inclusão e exclusão das inúmeras vantagens atinentes ao Poder Judiciário em geral. E da leitura atenta de ambas as Resoluções, verificam-se que as vantagens pessoais passam a se submeter ao teto, as verbas indenizatórias não se incluem no limite remuneratório, e que a percepção cumulativa de subsídios, remuneração, proventos e pensões, de qualquer origem, está sujeita ao teto.

A questão do teto é tão polêmica, e ao que parece infundável, que a Associação dos Magistrados Brasileiros- AMB impetrou uma ADI no STF<sup>14</sup>, e, em sede preliminar, por maioria de votos, o STF determinou a exclusão da submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração, bem como suspendendo a eficácia do artigo 2º da Resolução 13/06 e do art. 1º, § único da Resolução 14/06, do CNJ, que tratavam desse assunto. Pelo entendimento sufragado no julgamento da referida liminar, os membros da magistratura estadual passam a vincular-se ao teto federal e não mais aos subtetos estaduais.

Também em dezembro de 2006, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a Resolução nº 15 do Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP que alterava o teto de remuneração dos membros e servidores do Ministério Público que acumulavam funções, de R\$ 22,1 mil para R\$ 24,5 mil. A decisão do Supremo foi em caráter liminar<sup>15</sup>, proposta pelo Procurador-Geral da República e presidente do CNMP.

E, segundo fartamente noticiado na imprensa<sup>16</sup> o mesmo CNMP confirmou a decisão de elevar o teto salarial para promotores e procuradores nos estados de R\$ 22 mil para R\$ 24,5 mil. E ainda abriu exceções para o pagamento de

---

<sup>14</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC n. 3854-1/DF. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 28.02.07. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

<sup>15</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC n. 3831/DF. Relatora Ministra Carmem Lúcia. DJ. 15.12.06. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

<sup>16</sup> SUPERSALÁRIOS, Conselho eleva teto do Ministério Público. *Correio Braziliense*, Brasília, 19/06/2007, pg. 09 e CNMP confirma e amplia privilégios. *Correio Braziliense*, Brasília, 21/06/2007,

gratificações extra-teto, tais como o adicional de 20% sobre a remuneração da aposentadoria. De acordo com as reportagens assinaladas, o Procurador-Geral da República sinalizou que, desta vez, não vai contestar a decisão do CNMP por entender que a decisão do STF aumentando o teto para os juízes estaduais se aplicaria aos integrantes do Ministério Público.

De uma forma geral, a aplicação imediata do teto remuneratório pela Administração, na forma preconizada pela EC 41/03, restou obstada por fortes reações do Poder Judiciário, notadamente o de primeira instância, que anteviu o corte como decréscimo de remuneração, incompatível com a garantia constitucional de irredutibilidade de vencimentos. Inúmeras ações judiciais foram propostas visando impedir a Administração de aplicar a EC 41/03.

No TJDF vários foram os Mandados de Segurança impetrados, cuja discussão central residiu sobre a existência ou não de direito adquirido à sistemática remuneratória vigente ao tempo da EC 19 ou na forma da redação original do art. 37 da CF, para aqueles servidores que integraram em suas remunerações e proventos determinadas vantagens financeiras pessoais. O Ministério Público da União, quando da emissão de seu Parecer no MS 1690-0/2004, requereu, inclusive, a declaração incidental de inconstitucionalidade dos arts. 8º e 9º da EC 41/03.

A grande discussão, portanto, versava sobre a existência ou não de direito adquirido em face de uma Emenda Constitucional; sobre a possibilidade ou não de o Poder Constituinte Reformador, ao editar a EC 41/03, utilizando-se, inclusive, de um dispositivo constitucional transitório (art. 17 ADCT), afastar qualquer invocação de direito adquirido.

Essa discussão deveria ter sido o grande tema de deliberação da Suprema Corte, cuja manifestação definitiva acabaria com o tormentoso debate. Não foi esse, entretanto, o enfoque da discussão implementada quando do julgamento do Mandado de Segurança 24.875-DF, decisão essa que dispensará maiores comentários no Capítulo 3.

Portanto, enquanto não findada definitivamente a discussão pela Corte Constitucional, tem-se como imprescindíveis algumas considerações preambulares a respeito do direito adquirido, sob a ótica da mesma Corte.

O próprio Supremo Tribunal Federal tem consolidado o entendimento sobre a inexistência de direito adquirido a regime jurídico, conforme inúmeros julgados<sup>17</sup>. Também é conhecida a inteligência de tal Corte, quanto à inexistência de direito adquirido em face da própria Constituição. Confirmam-se alguns dos inúmeros julgados existentes:

“Não há direito adquirido contra texto constitucional, resulte ele do poder constituinte originário ou do poder constituinte derivado (STF, RTJ 114/237)

“ A supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas no próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido” (STF, RDA 196/107)

Na mesma linha de entendimento, conforme noticiado pelo *site* eletrônico do próprio STF, em edição datada de 18 de maio de 2005, é a matéria veiculada como “informativo”, onde Presidente Nelson Jobim, ao comentar a proposta de teto do funcionalismo público com a fixação do subsídio dos Ministros da Corte Suprema (então Projeto de Lei 4.621/04) destacou que:

...muita gente, na hipótese da fixação do teto, voltará a discutir a questão de direitos adquiridos, mas, lembrou que há uma orientação do Supremo de que as regras de direitos adquiridos se relacionam a textos infraconstitucionais e não a textos constitucionais, como ficou claro no julgamento da taxaço dos inativos.(grifou-se)

Por outro lado, não se pode desconsiderar que a Corte Suprema tem, reiteradamente, suspenso diversas decisões liminares emanadas do Poder Judiciário dos Estados e até mesmo da União, que desrespeitavam o teto remuneratório fixado pela EC 41/03.

O então Presidente do STF, Ministro Nelson Jobim, concedeu a Suspensão de Segurança-SS em várias ações, ajuizadas pelos governos de São Paulo (SS 2621), Rio de Janeiro (SS 2622, SS 2624, SS 2627, SS 2628, SS 2629, SS 2451), Município de Nova Iguaçu/RJ (SS 2773) e pela própria União (SS 2846), tendo em vista a existência de inúmeras liminares que concediam aos servidores o recebimento de remuneração e proventos de aposentadoria com valores acima do limite fixado pela EC 41/03. Nestes casos, o Ministro Nelson Jobim sustentou que

---

<sup>17</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI-ED 567722/MG. 2ª Turma. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ 28.09.07; AI-AgR 603036/PR. 2ª Turma. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ 28.09.07; RE-AgR 387849/MT. 2ª Turma. Relator Ministro Eros Grau. DJ 28.09.07. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acessos em 08.01.08.

as teses argüidas pelo Poder Público têm fundamento, eis que as liminares ou acórdãos concedendo o direito à percepção de remuneração, proventos ou pensão acima do teto têm, na verdade:

impedido a aplicação de regra constitucional e que suspensões de segurança foram deferidas por ele e que o Plenário da Suprema Corte vai se manifestar definitivamente sobre a questão, quando julgar o mérito do Mandado de Segurança 24875 impetrado por ministros aposentados do próprio Supremo.

Na Suspensão de Segurança 2451/RJ<sup>18</sup>, onde fiscais de renda aposentados impetraram Mandado de Segurança contra determinação da Governadora do Rio de Janeiro em aplicar a EC 41/03, o presidente do STF assim decidiu:

[...] No caso em exame, há necessidade de suspensão dos efeitos da liminar concedida, em razão do denominado “efeito multiplicador” da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Essa é a orientação deste Tribunal sintetizada nos seguintes precedentes: SS 1492 AgR; SS 1817 AgR; SS 1489 AgR, dentre outros. Por tal razão, defiro em parte o pedido para suspender a execução da liminar aqui relacionada [...]

Contudo, até o presente momento, as regras constitucionais estabelecidas com o advento da referida emenda não foram expurgadas do direito positivo pátrio. E as normas constitucionais (não só elas, mas, principalmente elas), oriundas do Poder Originário ou Reformador, nascem com presunção de constitucionalidade. Mesmo não sendo essa uma presunção absoluta, mas, tão-somente, relativa, os indícios de sua “robustez” tornam-se ainda mais fortalecidos, na medida em que o próprio STF recusou-se a declarar incidentalmente a inconstitucionalidade da EC 41/03 (MS 24.875-DF)<sup>19</sup>.

Não obstante a manifestação definitiva da Suprema Corte em face do Mandado de Segurança nº 24.875/DF, cuja eficácia é restrita aos próprios impetrantes, e não autoriza, por si só, a pacificação da lide instalada em diversos foros, certo é que a Administração Pública não poderia ficar paralisada por mais tempo. Ainda mais, levando-se em conta a edição da Lei 11.143/05, que veio, finalmente, dar eficácia plena aos comandos constitucionais relativos à aplicação

---

<sup>18</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SS/2451. DJ 03.09.04. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 09.01.08.

<sup>19</sup> O MS em referência encontra-se discutido no Capítulo 3 e a íntegra do Acórdão respectivo transcrito no Anexo A.

do limite remuneratório para toda a Administração Pública, em seus diversos níveis e esferas de Poder. Nesse mesmo sentido, colaciona-se:

..II Vencimentos e proventos: redução imediata aos limites constitucionais (ADCT, art. 17): eficácia plena e aplicabilidade imediata: vinculação direta do órgão administrador competente, desnecessária, portanto, a interposição de lei ordinária ou ato normativo equivalente: interpretação conjugada do art. 17 do ADCT e do art. 37, XI, da Constituição<sup>20</sup>...”

REMUNERAÇÃO - TETO CONSTITUCIONAL - AUTO-APLICABILIDADE. A norma inserta no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal é auto-aplicável, não dependendo, relativamente ao teto, de regulamentação. REMUNERAÇÃO - TETO CONSTITUCIONAL - VANTAGENS PESSOAIS. A teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em relação a qual guardo reserva, as vantagens pessoais não devem ser computadas para saber-se da observância do teto previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal - precedente: ação direta de inconstitucionalidade n. 14, relatada pelo Ministro Celio Borja, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça de 1º de dezembro de 1989<sup>21</sup>

E mais recentemente, encontram-se inúmeros julgados do mesmo STF no sentido da inclusão das vantagens pessoais no limite remuneratório máximo imposto, por cumprimento da determinação constitucional inserta após o advento da EC 41/03. Destacam-se o seguinte Acórdão e inúmeros outros<sup>22</sup> no mesmo sentido:

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. RE-AgR 477447 / MG - MINAS GERAIS AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator (a): Min. EROS GRAU Julgamento: 24/10/2006. A Turma, por votação unânime, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Cezar Peluso. 2ª Turma, 24.10.2006.

Parece, então, que à Administração não cabe negar validade e aplicação às regras constitucionais vigentes, imiscuindo-se em uma acirrada discussão de teses - quanto à existência ou inexistência de direito adquirido em face de Emenda Constitucional - ainda mais, repita-se, considerando a análise do STF, que, trilhou

<sup>20</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 285706/RJ, Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 26/03/2002. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

<sup>21</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RMS 21840-DF. Relator Ministro Marco Aurélio. 2ª T. DJ 04.11.94. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

caminhos outros – da irredutibilidade de vencimentos. Não resta alternativa à Administração senão dar aplicação às normas constitucionais limitadoras da remuneração dos servidores públicos. Até porque uma eventual manifestação da Suprema Corte em sentido contrário ao adotado pela Administração, no que se refere ao abate-teto ou glosa de remuneração excedente ao limite máximo imposto, não traria consigo o peso da irreversibilidade dos atos por ela praticados. Muito ao contrário, vez que quaisquer parcelas remuneratórias glosadas poderiam ser passíveis de devolução por parte da Administração.

#### **1.4 As novas alterações trazidas pela EC nº 47/05**

Promulgada em 5 de julho de 2005, a EC 47/05 foi fruto da aprovação pelo Congresso Nacional da chamada “PEC Paralela”, que dispunha sobre a Reforma da Previdência. Referida emenda, além de incluir os §§ 11 e 12 no art. 37 da CF, também alterou a redação do art. 40 (aposentadoria dos servidores públicos) e dos arts. 195 e 201 (regime geral da previdência social).

Na parte que concerne ao presente estudo, o art. 37 da CF, com a inclusão dos parágrafos referenciados acima, ficou assim redigido:

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.

Os arts. 4º e 6º da EC 47/05 prevêm, respectivamente:

Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos

---

<sup>22</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 476772 AgR. DJ 07.12.06; RE 472931 AgR. DJ 07.12.06; RE 475684 AgR. DJ 01.12.06; RE 477447. DJ 21.11.06. Todos da 2ª Turma. Relator Ministro Eros Grau. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acessos em 08.01.08.

limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

§ 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.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos retroativos à data de vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

O novo regramento constitucional implementado por meio da EC 47/05 restabeleceu a possibilidade de exclusão do limite remuneratório dos servidores públicos as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Assim, somente aquelas parcelas indenizatórias constantes de expressa previsão legal é que não serão computadas para efeito da exclusão do teto. No entanto, a própria emenda previu que, enquanto não for editada a referida lei, não serão computadas no teto quaisquer parcelas indenizatórias, definidas por lei vigente na data da promulgação da EC 41/03, isto é, vigente em 31 de dezembro de 2003, data de publicação da referida emenda. Portanto, as vantagens indenizatórias, assim consideradas mediante lei (formal e material), como por exemplo, aquelas expressamente referidas no art. 51 da Lei 8.112/90 (na redação aplicável ao DF): ajuda de custo, diária e transporte, não serão computadas para efeito do teto remuneratório.

Por outro lado, a EC 47/05 facultou ao Poder Legislativo Distrital a aprovação de Emenda à Lei Orgânica do DF-LODF, visando à alteração parcial do teto remuneratório estabelecido no inciso XI do art. 37 (EC 41/03), possibilitando a criação de um único limite, que, neste caso, não poderia ser superior ao subsídio de Desembargador (que é de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF). Entretanto, necessário destacar que tal prerrogativa não foi estendida aos Municípios, cujos servidores permanecem com a remuneração limitada ao subsídio do respectivo Prefeito.

O teto remuneratório disposto no inciso XI do art. 37 da CF, na redação dada pela EC 41/03, conforme já explicitado anteriormente no item 1.3, vem a ser o seguinte: 1) na esfera federal, o teto é único, vinculado ao subsídio mensal dos Ministros do STF; 2) na esfera estadual, distrital e municipal, vários são os subtetos: nos Judiciários estaduais, o subteto será o salário do Desembargador,

que também será aplicado a três carreiras do Poder Executivo Estadual: Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradores (o subteto do Judiciário Estadual é de 90,25% do teto da União); no Poder Executivo Estadual, com exceção das três carreiras vinculadas ao Judiciário, será o subsídio do Governador do Estado; e no Legislativo Estadual, o subteto terá por base o salário de deputado Estadual; já nos Municípios, o subteto será o salário do prefeito.

Facultou-se, porém, aos Governadores, se desejarem, a proposição de emenda à Constituição Estadual ou Lei Orgânica, no caso do DF, fixando um limite único para os servidores públicos em geral, que não poderá ser superior ao subsídio de Desembargador.

Portanto, pelas regras impostas pela EC 47/05, concernentes ao teto remuneratório, os servidores públicos distritais teriam sua remuneração limitada ao subsídio do Governador, à exceção das carreiras jurídicas do Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradores, que estariam atreladas ao subsídio do Desembargador do TJDF. Somente por meio de uma Emenda à LODF é que poderia ser estabelecido um limite único (cujo valor máximo vincular-se-ia ao subsídio de Desembargador), a vigorar para todos os servidores públicos distritais.

## **1.5 Lei Federal 11.143/05**

Em 27 de julho de 2005 foi publicada a Lei 11.143 que “*dispõe sobre o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal*”, conforme estabelecido no comando inserto no art. 48, inciso XV, da CF, com a redação que lhe deu a EC 41/03. Referida lei fixou em R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais) o subsídio mensal de Ministro do STF, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2006.

Com a edição da lei estabelecendo o subsídio mensal dos Ministros do STF surgiram plenas e eficazes as regras constitucionais insertas pela EC 41/03, no que se refere ao parâmetro definidor do limite remuneratório imposto a todos os servidores públicos. As anteriores alegações quanto à eficácia contida do inciso XI

do art. 37, com a redação dada, tanto pela EC 19/98 quanto pela EC 41/03, tendo em vista a dependência de ato legislativo em sentido formal e material para lhe dar consequência, já não podiam mais obstar a aplicação efetiva da Constituição Federal, na redação dada pela EC 41/03 e 47/05. Com a edição da Lei 11.143/05 rompe-se, assim, o ciclo anterior estabelecido pela controvérsia quanto à aplicação do teto remuneratório disposto pela EC 41/03, fazendo ressurgir a plena eficácia dos dispositivos atinentes ao tema, inclusive, com a inclusão das vantagens pessoais na incidência do teto. É o que se infere diante da leitura (a contrário senso) dos seguintes Acórdãos do STF:

Ainda após o advento da EC nº 19/98, continua vigente o sistema anterior excluindo-se do limite do teto as vantagens de caráter pessoal, por não editada a lei a que se refere o art. 48, XV, da Constituição<sup>23</sup>.

Ainda que se parta, conforme o entendimento majoritário no STF, de que o novo art. 37, XI e seus corolários, conforme a EC 19/98, tem sua aplicabilidade condicionada à definição legal do subsídio dos seus Ministros, o certo é que, malgrado ainda ineficazes, vigem desde a data de sua promulgação e constituem, portanto, o paradigma de aferição da constitucionalidade de regras infraconstitucionais supervenientes<sup>24</sup>

[...] II. Vencimentos e proventos: redução imediata aos limites constitucionais (ADCT, art. 17): eficácia plena e aplicabilidade imediata: vinculação direta do órgão administrador competente, desnecessária, portanto, a interposição de lei ordinária ou ato normativo equivalente: interpretação conjugada do art. 17 do ADCT e do art. 37, XI, da Constituição. III. Servidor público: teto de vencimentos (CF, art. 37, XI): subsistência integral do sistema anterior à EC 19/98, até a fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal: consequente imunidade à incidência do teto do respectivo Poder das vantagens de caráter individual, conforme a jurisprudência firmada sob o regime anterior à alteração constitucional ainda ineficaz: precedente. IV. Vencimentos: teto: exclusão das vantagens de caráter individual, entre as quais se inclui a parcela incorporada à remuneração do servidor em razão do exercício pretérito de cargo em comissão ou similar. "Vencimento é a remuneração imputada exclusivamente ao exercício de determinado cargo. [...] Ao contrário, só pode constituir vantagem pessoal, e não vencimento, a retribuição percebida pelo titular de um cargo, não em razão do exercício dele, mas sim em virtude do exercício anterior de cargo diverso<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 362.211-AgR. 1ª Turma. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 04/03/05. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

<sup>24</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC n. 2.087. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 19/9/03. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

<sup>25</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. RE 141788-Ce. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 05.06.93. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

## 1.6 A Emenda nº 46/06 à LODF

Em 11 de maio de 2006, o Distrito Federal, utilizando-se da faculdade outorgada pela EC47/05, fez promulgar a Emenda nº 46 à LODF, dando nova redação ao art. 19 da Lei Orgânica, que passou a vigorar com o seguinte teor:

Art. 19 - ....

XI – Para fins do disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, 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 o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto nesse parágrafo aos subsídios dos Deputados Distritais.

.....

§ 4º - Para fins do limite remuneratório de que trata o inciso XI, não serão computadas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 5º - O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Foi instituído, assim, no âmbito de todo o complexo administrativo do DF, o limite remuneratório único, cujo teto vincula-se ao subsídio mensal em espécie dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

## 1.7 A regulamentação da matéria pela Lei Distrital 3.894/06

Sob o pálio da Emenda à LODF supramencionada, foi publicada a Lei Distrital 3.894/06, fixando o teto de remuneração no âmbito do Distrito Federal, estando assim redigida:

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 nesse artigo aos subsídios dos Deputados Distritais.

Art. 2º - Para efeito do limite remuneratório de que trata o art. 1º, não serão computadas as parcelas relativas à gratificação natalícia, ao adicional de férias e àquelas de caráter indenizatório.

§ 1º - Entende-se como parcelas de caráter indenizatório:

- I – as diárias para viagens;
- II – a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
- III – a indenização de transporte;
- IV – o auxílio-alimentação;
- V – o auxílio-creche;
- VI – o auxílio-transporte;
- VII – o auxílio-fardamento;

Art. 3º - As disposições desta Lei aplicam-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Art. 4º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na realidade, com a edição da lei distrital em comento regulamentou-se, ordinariamente, no âmbito do DF, um limite remuneratório único, vinculado ao subsídio mensal dos Desembargadores do TJDF, normatizando-se, também, o assunto em nível do cômputo das parcelas de caráter pessoal e exclusão das de caráter indenizatório que menciona.

Tanto a Emenda à LODF quanto à Lei Distrital 3.864/06 encontram adequação constitucional, eis que fulcradas nas disposições contidas no art. 37, inciso XI, c/c §§ 9º, 11 e 12 da Carta da República.

A referida legislação, utilizando-se de uma faculdade outorgada constitucionalmente, fixou o limite máximo de remuneração dos servidores públicos distritais em R\$ 22.111,25 (vinte e dois mil, cento e onze reais e vinte e cinco centavos), correspondente ao subsídio mensal em espécie dos Desembargadores do TJDF, conforme autorização expressa do § 12 do art. 37, CF.

Pelo teor da citada lei, estão abrangidos por tal limite, inclusive, os empregados públicos distritais, vinculados às empresas públicas e às sociedades

de economia mista distritais, que recebem recursos do Tesouro do DF para sua manutenção e custeio, o que vem ao encontro do disposto no § 9º do mesmo art. 37 da CF.

Prevê, ainda, a mencionada lei a exclusão das parcelas de caráter indenizatório que especifica da incidência do teto remuneratório fixado, o que, também, encontra ressonância constitucional no § 11 do art.37 da Carta Magna.

As parcelas enumeradas pela Lei 3.864/06 têm, inegavelmente, o caráter indenizatório, sendo que as verbas relativas à diárias, ajuda de custo e transporte já se encontravam previstas como verbas indenizatórias na própria Lei 8.112/91, em seu art. 51.

A Lei 3.864/06 ressalvou da incidência do teto, além das verbas de caráter indenizatório, as parcelas relativas à gratificação natalícia e ao adicional de férias. Essa ressalva vem a ser procedente, na medida em que tais parcelas são asseguradas constitucionalmente pelos incisos VIII e XVII do art. 7º c/c § 3º do art. 39 da CF.

Não seria razoável supor que uma norma constitucional, que determina a inclusão no teto das vantagens pessoais e outras de qualquer natureza, prevalecesse, em detrimento de outra norma constitucional que assegura o direito à percepção do 13º salário e do abono de férias. Em sendo inadmissível conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, imperiosa será uma interpretação conforme a Constituição, reclamando uma ponderação simétrica de seus valores. A única conclusão possível é a de que essas parcelas serão consideradas, isoladamente, para fins de teto, não sendo, contudo, somadas à remuneração mensal para fins da incidência do limite remuneratório.

Caso referidas vantagens pudessem ser incluídas no cálculo da remuneração mensal do servidor, para efeito de ajuste ao teto máximo, seriam as mesmas integralmente suprimidas, situação que se afigura inadmissível. Imagine-se, por hipótese, os ministros do próprio STF, os magistrados em geral, os membros do Ministério Público e Tribunais de Contas, entre outros, que têm os respectivos subsídios mensais já alçados ao limite remuneratório imposto. Caso fosse possível somar-se o subsídio com essas parcelas, fatalmente, haveria a

supressão por completo dessas, em franco prejuízo desses servidores públicos e desrespeito às normas constitucionais assecuratórias do direito.

Esse vem a ser o entendimento sufragado pela jurisprudência pátria:

CF, art. 37, inc. XI, fala em subsídio mensal. Art. 39, § 3º, manda aplicar aos servidores públicos o art. 7º, incs. VIII e XVII, que tratam do décimo terceiro salário e do adicional de férias, que, por óbvio, não integram a remuneração mensal do servidor. Pensar de forma diferente seria excluir tal direito dos servidores que, pela complexidade do cargo exercido, percebem remuneração maior. Correto, no entanto, aplicar o redutor sobre o 13º salário, considerado isoladamente<sup>26</sup>

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. "REDUTOR TETO". EXCLUSÃO DE VANTAGENS DE CARÁTER PESSOAL. "QUINTOS/DÉCIMOS". GRATIFICAÇÃO NATALINA. INCLUSÃO PARA EFEITO DE CÁLCULO DO "TETO". ARTIGO 42, PARÁGRAFO ÚNICO, C/C ARTIGO 61, INCISO II, DA LEI Nº 8.112/90.

[...] 3. A limitação constitucional que impõe teto de remuneração para os servidores públicos refere-se à remuneração mensal.

4. A exceção prevista no artigo 42, parágrafo único, da Lei nº 8.112/90, relativamente à gratificação natalina, não veda a imposição do teto constitucional à vantagem paga individualmente, impede tão-somente a inclusão da gratificação de natal no cálculo da remuneração mensal do servidor, para efeito de incidência do limite máximo, a fim de evitar a supressão integral da parcela. Precedentes da 1ª Turma<sup>27</sup>

Quanto a esse específico tópico, resta considerar que a base de cálculo para o limite de remuneração dos servidores públicos distritais vem a ser o subsídio mensal em espécie dos Desembargadores do TJDF, qualquer que seja tal valor e não, exatamente, o seu valor nominal referido pela Lei 3.864/06 de R\$ 22.111, 25 (vinte e dois mil, cento e onze reais e vinte e cinco centavos).

Em havendo qualquer alteração no valor de face dessa base de cálculo, esta passará a ser o limite remuneratório dos servidores distritais, de acordo com o comando expresso da Constituição Federal e da LODF. Isso porque a própria LODF, em seu art. 19, com a redação que lhe deu a Emenda 46/06, não fixou, em termos nominais, o valor do teto, mas, determinou, tão-somente, a sua base de cálculo, qual seja: o subsídio mensal em espécie dos Desembargadores do TJDF.

<sup>26</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. MS 2004.00.2.004743-2. Conselho Especial. Relator Desembargador Getúlio Pinheiro. DJ 11.07.05. Disponível em <http://juris.tjdft.gov.br/docjur/218219/219056.doc> Acesso em 09.01.08.

<sup>27</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 1ª REGIÃO. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2002.36.00.002304-8/MT, 1ª Turma. – 4.11.2003

## **1.8 A posição adotada pelo Distrito Federal (Parecer 187/2007-PGDF)**

Na seara distrital, a aplicação do teto remuneratório dos servidores públicos restou sedimentada quando da publicação, em caráter normativo e vinculante a todo complexo administrativo do Distrito Federal, do Parecer 187/2007-PROPES/PGDF<sup>28</sup> que, de forma geral, adotou entendimento semelhante em alguns dos pontos abordados no presente estudo.

## **2. ALGUMAS QUESTÕES PONTUAIS E PECULIARES DO DISTRITO FEDERAL**

### **2.1 Teto da empresa pública e da sociedade de economia mista distrital**

Mesmo antes da promulgação da EC 41/03, as regras atinentes ao teto remuneratório estendiam-se às empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme entendimento pacificado do próprio STF:

Remuneração. Teto. Pessoal de sociedades de economia mista e empresas públicas. Art. 37, XI, da Constituição Federal. A equiparação de salário básico a vencimento básico, na Lei nº 8.852/94, compatibiliza-se com a limitação remuneratória estabelecida pelo art. 37, XI, da Constituição Federal, que, segundo precedente desta Corte, estende-se ao pessoal de sociedades de economia mista e empresas públicas (ADI 787-MC).<sup>29</sup>

[...] IV. Servidor público: teto de remuneração (CF, art. 37, XI): auto-aplicabilidade. Dada a eficácia plena e a aplicabilidade imediata, inclusive aos entes empresariais da administração indireta, do art. 37, XI, da Constituição, e do art. 17 do ADCT, a sua implementação – não dependendo de complementação normativa – não parece constituir

<sup>28</sup> Parecer 187/2007-PROPES/PGDF, publicado no DODF de 18/09/2007, pg.03, Despacho do Governador em 20/08/2007, cuja ementa encontra-se redigida no Anexo B.

<sup>29</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC n. 1.033.Relator Ministro Ilmar Galvão. DJ 16/09/94. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

matéria de reserva à lei formal e, no âmbito do Executivo, à primeira vista, podia ser determinada por decreto, que encontra no poder hierárquico do Governador a sua fonte de legitimação<sup>30</sup>

No Distrito Federal desde a edição da Lei Distrital 237/92 havia a mesma imposição quanto ao teto.

E antes mesmo das inovações constitucionais havidas com as EC 41/03 e 47/05, a Procuradoria Geral do Distrito Federal-PGDF<sup>31</sup> já havia sedimentado o entendimento no sentido de que a Administração Indireta também estaria jungida às regras relativas à incidência do teto remuneratório.

Contudo, não se pode desconsiderar que o § 9º do art. 37 da CF, acrescentado pela EC 19/98, delimitou a abrangência da observância do teto remuneratório às empresas públicas e sociedades de economia mista e suas subsidiárias que recebem recursos do respectivo Tesouro:

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral .

O inciso XI do art. 37 mandado aplicar ao caso das empresas paraestatais que recebem recursos públicos vem a ser, justamente, aquele que fixa o teto remuneratório federal e os subtetos no âmbito dos Estados, DF e Municípios.

Com a edição da Lei 11.143/05, o que deu plena eficácia ao inciso XI do art. 37, na redação da EC 41/03, já não mais subsistem as argumentações de eficácia contida do dispositivo em questão. Se o referido inciso XI do art. 37 é plenamente eficaz e se o § 9º do mesmo artigo manda aplicá-lo no caso das paraestatais que recebem recursos públicos parece não haver o que tergiversar.

A Lei 237/92 foi editada na vigência do art. 37 da CF, em sua redação original. De lá pra cá a Constituição Federal sofreu várias emendas, o que modificou, sobremaneira, o regramento da matéria. Não há mais como aplicar a Lei Distrital 237/92, pois a matéria tratada por ela foi sensivelmente alterada pela Constituição Federal, o que, em última análise, fez com que o referido normativo

---

<sup>30</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI-MC n. 1590-7. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 15.08.97. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudência>. Acesso em 08.01.08.

<sup>31</sup> PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. Pareceres nºs. 6.090/99-1ª SPR/PRG; 195/2000-1ª SPR/PRG; 5339/97-1ª SPR/PRG; 3.687/93-1ª SPR/PRG; 025/98-GAB/PRG

legal não fosse mais recepcionado pela Carta Magna. Esse é o entendimento do STF sobre a promulgação de uma Emenda Constitucional cujo texto é contrário à uma lei estadual preexistente:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.361/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA... Emenda constitucional superveniente que reserva à União a competência legislativa inicialmente atribuída aos estados-membros. Não-recepção da norma estadual que tratava da matéria. Ofende o § 4º do art. 18 da Constituição federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 15/1996, lei estadual que desmembra área de município para anexá-la a outro, sem que tenha sido elaborada lei complementar federal e realizada a consulta prévia por plebiscito. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.361/2000 do estado de Santa Catarina<sup>32</sup>

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CIVIL. DANO MORAL: OFENSA PRATICADA PELA IMPRENSA. INDENIZAÇÃO: TARIFAÇÃO. Lei 5.250/67 - Lei de Imprensa, art. 52: NÃO-RECEPÇÃO PELA CF/88, artigo 5º, incisos V e X. RE INTERPOSTO COM FUNDAMENTO NAS ALÍNEAS a e b. I. -... O acórdão recorrido decidiu que o art. 52 da Lei 5.250, de 1967 - Lei de Imprensa - não foi recebido pela CF/88... É que não há falar em inconstitucionalidade superveniente. Tem-se, em tal caso, a aplicação da conhecida doutrina de Kelsen: as normas infraconstitucionais anteriores à Constituição, com esta incompatíveis, não são por ela recebidas. Noutras palavras, ocorre derrogação, pela Constituição nova, de normas infraconstitucionais com esta incompatíveis...<sup>33</sup>

O fato de as empresas públicas e as sociedades de economias mistas auto-suficientes financeiramente não estarem obrigadas, constitucionalmente, à observância do teto remuneratório não significa estarem essas empresas “livres” para a fixação de remunerações nababescas ou desproporcionais. Isso porque a empresa pública e a sociedade de economia mista, apesar da sujeição ao regime privado, relativamente aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias (art. 173 da CF) são, também, jungidas à determinadas normas peculiares à Administração Pública, conforme determina o *caput* do art. 37 da CF, assim como os incisos I, II, VIII, XV, XVII e § 9º do mesmo artigo.

Apesar de § 9º do art. 37 da CF restringir a abrangência da observância do teto remuneratório às paraestatais auto-suficientes, o mesmo artigo 37 vem a determinar para toda a Administração Indireta, sem restrições quanto à

<sup>32</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 3149 / SC. Relator Ministro Joaquim Barbosa. DJ 01.04.05. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

<sup>33</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 396386 / SP. 2ª Turma. Relator Ministro Carlos Velloso. DJ 13.08.2004. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

abrangência, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência; do concurso público para o preenchimento dos empregos públicos; da vedação de acumulação de empregos públicos; da obrigatoriedade de licitação, da probidade administrativa, entre outros.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>34</sup> discorrendo, em sua obra, sobre as pessoas jurídicas (entidades) componentes da Administração Indireta, assim se posiciona sobre a vinculação dessas com a Administração Direta:

Depois, é preciso não perder de vista que **tais pessoas não estão soltas no universo administrativo**. Ao contrário, ligam-se elas, por elo de vinculação, às pessoas políticas da federação, nas quais está a respectiva administração direta (grifou-se).

Mais adiante<sup>35</sup>, o mesmo autor aponta o Princípio do Controle, além dos Princípios da Reserva Legal e da Especificidade, como um dos postulados a merecer destaque no que diz respeito à administração indireta. Segundo esse Princípio, toda pessoa integrante da Administração Indireta é submetida a *controle político, institucional, administrativo e financeiro* pela Administração Direta da pessoa política a que é vinculada. E nem poderia ser diferente, tendo-se em vista que é a própria pessoa política que enseja a criação dessas entidades.

Assim, se por um lado são as empresas públicas e as sociedades de economia mista pessoas jurídicas de direito privado, por outro são pessoas sob controle do Estado. Seu regime, portanto, assume *natureza híbrida*: regime privado quanto às suas atividades econômicas (art. 173 § 1º, II, da CF) e regime público quanto aos aspectos de controle administrativo por sua vinculação ao Estado (arts. 37, *caput* e II, 71, 49, X, entre outros).

No caso das empresas públicas distritais, compete ao Distrito Federal a função de agente fiscalizador, normativo e regulador das atividades exercidas por tais entidades, sendo, portanto, incontestemente a submissão dessas empresas aos princípios básicos inerentes ao regime jurídico-administrativo.

---

<sup>34</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007,pg. 406

<sup>35</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007,pg. 412

As entidades da Administração Indireta no país são reflexos da grande reforma administrativa do Estado Brasileiro, consoante disposto no Decreto-Lei 200, de 25.02.67. Esta norma, vigente até hoje, tem simetricamente aplicação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e municípios.

Como ocorre no modelo federal, as entidades da Administração Indireta devem atuar de modo *coordenado*<sup>36</sup> com o Governo local. Toda entidade haverá de ser também *supervisionada* pela Secretaria a qual esteja vinculada. Em relação à Administração Indireta, em termos de supervisão administrativa, é preciso que haja *harmonia da empresa estatal com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade*:

D. Lei 200/67 [...] Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:  
 [...] II - A harmonia<sup>37</sup> com a política<sup>38</sup> e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.  
 III - A *eficiência administrativa* .

No âmbito distrital a *supervisão administrativa* pelo DISTRITO FEDERAL de todas as entidades da administração indireta existe desde a Lei Federal 4.545, de 10.12.64, Decreto-lei 438, de 27.01.69, leis locais 236, de 20.01.96 e 408, de 13.01.93 e 2.299, de 21.01.99, esta última regulamentada pelo Dec. 21.170, de 05.05.2000, que dispôs sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal.

Embora as empresas públicas e sociedades de economia mista tenham forma de direito privado, estão elas sujeitas, também, ao regime de direito público e, no concernente à *fixação de salários*, apesar do dispositivo constitucional do

<sup>36</sup> Art. 6º, inciso II, Decreto-Lei 200/67.

<sup>37</sup> PROENÇA, Fabriccio Quixadá Setindorfer. *A Licitação na Sociedade de Economia Mista*, Júris, 2003:

“ [...] 2.6 Acionista Controlador

Além de deter o controle acionário da companhia, o ente público a ela vinculado tem que, de fato, exercer o controle administrativo da sociedade. Dita referência decorre da interpretação sistemática e teleológica do artigo 5, III, do Decreto-Lei 200/67 e do art. 238 da Lei no. 6404/76.

Este último menciona que a *pessoa jurídica que controla* a sociedade de economia mista tem os deveres e responsabilidades do acionista controlador, podendo, entretanto, *orientar as atividades da companhia de modo a atender ao interesse público que justificou sua criação*.”

<sup>38</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 18. ed: Malheiros, 2005:

[...] *Empresas Públicas e sociedades de economia mista são, fundamentalmente e acima de tudo, instrumentos de ação do Estado. O traço essencial caracterizador destas pessoas é o de se constituírem em auxiliares do Poder Público*; logo, são entidades voltadas, por definição, à *busca de interesses transcendentais aos meramente privados* [...]

teto remuneratório somente referir-se às entidades que recebem recursos do Distrito Federal, para as empresas que não recebem recursos do Distrito Federal deverá ser observada a *sintonia* com a política do acionista controlador.

E foi a necessidade de observância dessa sintonia com a política de recursos humanos do Distrito Federal, que vem a ser, justamente, o acionista controlador, que originou a RECOMENDAÇÃO Do Conselho de Política de Recursos Humanos-CPRH do DF, por meio de sua 1.024ª Reunião Ordinária, no sentido de que:

as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que tenham participação acionária majoritária do Governo do Distrito Federal, **mesmo que não recebam recursos diretos do Tesouro do Distrito Federal para o custeio de sua folha de pagamentos, adotem o teto remuneratório para seus empregados**, conforme disposições contidas no artigo 19, inciso X, da Lei Ordinária 3.864, de 12 de junho de 2006, **inclusive para seus administradores – diretores e conselheiros** – com atuação do Conselho de Administração (art. 142, da Lei 6404/76) e fixação pela Assembléia Geral (art. 152 da Lei 6.404).grifou-se

Tendo sido a Recomendação do CPRH/DF homologada pelo Governador do DF, resultando em que as empresas públicas e sociedades de economia mista dêem total cumprimento à Recomendação, mesmo aquelas independentes financeiramente.

## 2.2 Acumulação de Fontes Pagadoras Diversas

A questão da acumulação de fontes pagadores diversas não se encontra regulamentada nem a nível federal, por qualquer dos Poderes.

O inciso XI do art. 37 da CF, com a redação dada pela EC 41/03 e pela EC 47/05, encontra-se assim redigido, *verbis*:

Art. 37 .....

XI – **a remuneração** e o **subsídio** dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, 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 esse limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, **observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:**

§ 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. (grifou-se)

Logo, a remuneração, o subsídio, os proventos, as pensões, ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, não poderão ultrapassar os subsídios dos Ministros do STF, aplicando-se nos Estados, DF, e Municípios os limites ali estabelecidos.

O próprio texto constitucional inclui no teto remuneratório todas essas espécies de remuneração e qualquer outra, percebidas de forma isolada, isto é, cada uma de *per si*, ou, de forma cumulada, isto é, remuneração com proventos, remuneração com pensões, subsídio com proventos etc. Em quaisquer dessas formas impõem-se a obediência ao limite máximo estabelecido. Veja-se que até na acumulação lícita de cargos públicos deve ser observado, em qualquer caso, o teto remuneratório, conforme expressa dicção da própria Constituição Federal.

Corroborando com o mesmo entendimento, tem-se, também, o § 11 do art. 40 da CF, com a redação da EC 20/98 assim dispõe:

**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 (grifou-se)

Sobre o assunto, Di Pietro<sup>39</sup> assim se posiciona:

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, p. 438

[...] e) o teto atinge os proventos dos aposentados e a pensão devida aos dependentes do servidor falecido; essa norma se repete com a redação dada ao § 8º do artigo 40 pela Emenda Constitucional 20, de 15.12.98;

f) o dispositivo faz referência também a “outra espécie remuneratória”, já com a intenção de impedir a instituição de alguma outra forma de remuneração cujo intuito seja o de escapar ao teto;

g) o servidor que esteja em regime de acumulação está sujeito a um teto único que abrange a soma da dupla retribuição pecuniária; a mesma idéia repete-se com a redação dada ao inciso XVI do art. 37, que manda observar, em qualquer caso de acumulação permitida, “o disposto no inciso XI”; e também com a redação dada ao § 1º do artigo 40 pela Emenda Constitucional 20;

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

Também sob o prisma dos consagrados Princípios da Finalidade e da Razoabilidade a questão encontra adequação.

A CF/88, mesmo em sua redação originária, já havia determinado a observância de um limite remuneratório máximo aos servidores públicos em geral. E um dos escopos de instituição da referida norma, no caso, era o regramento dos valores pagos pelo Erário aos seus servidores, pondo um fim às remunerações, aposentadorias e pensões nababescas, exageradas e dissonantes da realidade sócio-econômica do País, que apesar de mantidas pelos cofres públicos de cada ente da Federação eram, em última análise, suportadas por todos os cidadãos.

Essa parece ter sido a finalidade da imposição de um limite máximo de remuneração dos servidores públicos: a definição de um teto aceitável e razoável de remuneração a ser suportada pelo respectivo Tesouro.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>40</sup> alerta sobre a existência de princípios constitucionais *expressos*, como os nominados no *caput* do art. 37 acima transcrito, e os *implícitos*, que apesar de não constarem expressamente na CF nela estão abrigados logicamente, isto é, como conseqüências irrefragáveis dos aludidos princípios. Dentre esses, destacam-se dois, de suma importância ao regime jurídico-administrativo e que são, na verdade, decorrência lógica do Princípio da Legalidade: Princípio da Finalidade e o Princípio da Razoabilidade.

---

<sup>40</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 10. Ed.:Malheiros, pg 54

Resumidamente, pode-se afirmar que o Princípio da Finalidade corresponde à aplicação da lei na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada, pois é na finalidade da lei que reside o critério norteador de sua correta aplicação.

Já o Princípio da Razoabilidade impõe a observância aos fins legais, aos meios utilizados para atingi-lo, a adequação e proporção desses meios, a correlação lógica entre a finalidade da norma e a exigência administrativa. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, tal princípio vem a ser de fundamental importância no que diz respeito aos limites da discricionariedade administrativa, uma vez que o agente administrativo ao atuar no exercício da discricção:

terá de obedecer a critérios aceitáveis, do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida. Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas – e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis – as condutas desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada

Se o escopo constitucional da exigência do teto é o de impor um limite máximo de remuneração a ser suportado pelos cofres públicos, somente será aceitável, juridicamente, o respeito a tal limite, sendo desarrazoada e, portanto, ilegítima, qualquer interpretação que admita a exclusão de parcelas remuneratórias, que não foram previstas pela própria Constituição.

Quando a Carta Magna autorizou a acumulação remunerada de cargos públicos no art. 37, inciso XVI, ela mandou observar, *em qualquer caso*, o limite remuneratório imposto no inciso XI do mesmo artigo. No mesmo sentido é o mandamento inserto no § 11 do art. 40 da CF que determinou a *somatória total* dos proventos de aposentadoria com os vencimentos, observado o limite imposto no inciso XI do art. 37.

A autorização constitucional de acumulação lícita sempre foi observada e respeitada pela Administração, independentemente da esfera de poder proveniente da dupla remuneração. Somente no caso de a dupla remuneração ser percebida em desacordo com as regras constitucionais é que a Administração impõe a opção por uma delas em caso de boa-fé do servidor, caso contrário, a

demissão é imposta em um dos cargos. Esse procedimento sempre foi adotado pela Administração mesmo no caso de fontes pagadoras provenientes de diferentes esferas de poder. O mesmo entendimento, portanto, deve ser aplicado no caso de acúmulo de fontes pagadoras diversas.

Até porque a Constituição Federal não tratou de excepcionar essa particularidade. Muito pelo contrário, da leitura cotejada dos dispositivos constitucionais insertos na Carta da República resta evidente que o limite remuneratório é imposto a todos os servidores públicos, somente comportando as exceções por ela mesma previstas. Em interpretação teleológica, verifica-se que desde a promulgação da Carta de 1988, o Poder Constituinte busca corrigir as distorções relativas aos dispêndios com pessoal do Poder Público.

Nesse sentido, o acúmulo de vencimentos com vencimentos, de vencimentos com proventos, de vencimentos com pensão, de proventos com pensão ou de pensão com pensão, apesar de permitidos nas hipóteses discriminadas na Constituição e no ordenamento infraconstitucional, deve-se submeter a uma limitação, igualmente imposta pela Lei Maior, que atende outros princípios constitucionais que impõem coerência ao sistema jurídico e paz e harmonia no corpo social.

A imposição do teto, ainda que se trate de esferas de Poder distintas, concilia-se com os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência, da impessoalidade e com o princípio da supremacia do interesse público.

A responsabilidade pelo cumprimento dessas limitações constitucionais é em primeiro lugar, do próprio servidor público, que deverá, obrigatoriamente, declarar à respectiva Administração a sua situação frente aos eventuais acúmulos de fontes pagadoras, sob pena de responsabilização, em segundo lugar, é da própria Administração, que deverá calçar-se de procedimentos e cautelas quanto ao cruzamento de informações funcionais de seus servidores e pensionistas, procurando interagir com outras esferas de Poder para ver cumprido o mandamento constitucional (que poderia ser feito por meio de convênios, acesso aos respectivos sistemas informatizados de pessoal, normatização conjunta, entre outros).

A princípio e em tese, razoável se afigura a inteligência de que se as fontes pagadoras forem provenientes de diversas esferas de Poder, caberá a cada Administração, a adoção das providências possíveis, em seu nível de atuação e competência. À evidência que ao DF somente competirá a observância e a glosa quanto aos valores provenientes de seus cofres. No entanto, nada impede que, por meio de um convênio, por exemplo, os dois entes federativos possam regulamentar a questão, dando contornos operacionais outros.

Tome-se como exemplo um servidor distrital que também seja remunerado pela esfera federal. Mediante a sua declaração de acúmulo de fontes, haverá, fatalmente, a comunicação entre a esfera distrital e a federal. Em sendo ele um servidor distrital, por óbvio, o teto remuneratório incidente é aquele estabelecido constitucionalmente para o DF. Logo, competirá ao DF a observância do teto, ainda que tenha que computar, para esse fim, a remuneração percebida na outra esfera de Poder, porque esse é o mandamento constitucional: a soma de remuneração para fins de teto, independentemente da fonte pagadora.

Despropositado seria o franco descumprimento das disposições constitucionais pela Administração Pública, em função das dificuldades operacionais que tais comandos possam representar nas várias esferas do Poder Público.

Certamente surgirão, no futuro, dificuldades quanto à operacionalização das medidas de observância do teto remuneratório. Contudo, tais dificuldades deverão ser estudadas e analisadas caso a caso, sendo impossível previsão exaustiva das eventuais hipóteses que possam vir a realizar-se administrativamente.

Do ponto de vista puramente jurídico a premissa básica quanto ao entendimento do tema fundamenta-se na observância obrigatória do teto remuneratório para todas as esferas de poder, independentemente da diversidade de fontes pagadoras.

Haverá, portanto, a incidência do teto, mesmo nas hipóteses de acumulação lícita de fontes pagadoras provenientes da mesma esfera de Poder ou de esferas distintas, assim também como deverá ser computada no teto a remuneração com proventos ou com pensões, de qualquer espécie.

Por fim, destaca-se que o Tribunal de Contas da União-TCU não adota o entendimento sufragado acima, quanto ao cômputo de *pensão com remuneração de cargo efetivo (ou em comissão)* e *pensão com proventos da inatividade*, para fins de limite remuneratório máximo. Referida Corte de Contas entendeu que nessas situações, não há acumulação para fins de teto, tendo em vista que haveria dois contribuintes distintos, um que se torna o instituidor da pensão (servidor) e outro na atividade ou inatividade (beneficiário da pensão) e que não se poderiam cumular essas remunerações para fins de aplicação do teto.

De acordo com o Acórdão nº 2.079/2005- TCU- Plenário<sup>41</sup>

... 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 resultante da acumulação de benefício de pensão com remuneração de cargo efetivo ou em 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, XI (redação dada pela EC 41/03) e, 40, § 11, da Constituição Federal (redação dada pela EC 20/98).

A decisão acima colacionada originou-se de uma consulta formulada pelo Presidente do Tribunal Superior do Trabalho-TST (Processo TC-009.585/2004-9). Sendo que a própria unidade técnica responsável pela instrução da consulta, Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIP/TCU, entendeu que o *teto constitucional incide sobre o montante resultante da acumulação de benefício de pensão com remuneração e pensão com proventos*. Assim também o Ministério Público em sua manifestação, o Ministro Revisor Benjamin Zymler em seu voto e o Auditor convocado, com voto vencido, Augusto Sherman Cavalcanti. Contudo, ao final, prevaleceu a tese da incidência do teto tendo como referência a renda de cada um dos servidores-contribuintes.

Referida decisão comporta discussão. O entendimento do TCU parecer atentar contra a finalidade do próprio instituto do teto remuneratório. A *mens lege* que norteou a instituição do teto, desde os idos da Carta da República em sua redação originária, foi, justamente, impor um limite máximo de remuneração a ser percebido por um servidor público. A intenção do Constituinte Originário e

---

<sup>41</sup> Boletim de Direito Administrativo - BDA, junho/2006

Derivado sempre foi a de abarcar todas as remunerações e verbas percebidas “a qualquer título” em um patamar máximo e intransponível. Mesmo após a flexibilização do STF que entendeu existirem exceções à expressão “a qualquer título”, outras Emendas Constitucionais foram sendo promulgadas tendo como escopo básico o tratamento do tema, buscando dar cabo aos impasses criados para dificultar a efetiva aplicação do instituto.

No caso, o bem maior a ser tutelado, no caso, é o *Erário Público* e não o servidor-contribuinte como entendeu o TCU. Muito ao contrário, a imposição é diretamente dirigida ao *servidor-recebedor* da remuneração, independentemente da origem ou fonte pagadora. *Quem receber* remuneração, subsídio, pensão, proventos, ou outra espécie remuneratória, *cumuladas ou não*, deverá obedecer ao teto máximo imposto pelo inciso XI do art. 37 da CF. Se a Constituição Federal quisesse excepcionar a regra geral ela teria feito de forma expressa, como o fez no § 11 do art. 37 (EC 47/05), quando excepcionou do teto as verbas de caráter indenizatório.

Já a Corte de Contas Distrital, ao que consta, adotou o entendimento de que os valores recebidos a título de *vencimentos da ativa com proventos da inatividade* podem ultrapassar o limite remuneratório. Segundo a matéria publicada em jornal da cidade<sup>42</sup> de grande circulação, intitulada “*Vencimento além do teto*”, dois conselheiros e um auditor do tribunal, têm renda mensal acima do limite de R\$ 24,5 mil. Segundo a reportagem, o presidente do TCDF afirmou que “*não há ilegalidade porque eles recebem por fontes diferentes. Se estiverem recebendo até R\$ 49 mil estarão dentro da lei*”.

Os entendimentos sufragados pelas Cortes de Contas Federal e Distrital devem merecer maiores discussões e aprofundamentos.

## 2.3 O Distrito Federal na Constituição de 1988

---

<sup>42</sup> VENCIMENTO além do teto. *Correio Braziliense*, Brasília, 25.11.2007, Caderno Política, pg. 12

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativa mudança na natureza política e jurídica do Distrito Federal e também dos Municípios brasileiros ao integrá-los, expressamente, na Federação brasileira, por meio de seu art. 1º, concedendo-lhes autonomia político-administrativa em seu art. 18.

No entanto, a posição ocupada pelo Distrito Federal como entidade político-administrativa integrante da Federação, no que concerne ao seu enquadramento como unidade autônoma dentre dessa Federação - se Estado, se Município, se ambos - sempre suscitou discussões no meio jurídico. Passados mais de 18 (dezoito) anos da promulgação da Carta da República o tema ainda é alvo de acirrados debates. E não se tratam de simples discussões semânticas ou puramente acadêmicas, uma vez que a questão assume inegáveis implicações, em seus mais variados aspectos.

O Distrito Federal é pessoa jurídica de direito público, com capacidade legislativa, administrativa e tributária. É, hoje, tal como a União, Estados e Municípios, autônomo politicamente, titularizando competências próprias, legislando sobre elas e as administrando por meio de autoridades próprias. Com efeito, o Distrito Federal é regido por sua Lei Orgânica, tem uma Câmara Legislativa, é dirigido pelo Governador e pelo Vice-Governador, a ele são atribuídas competências legislativas nomeadas aos Estados e aos Municípios, conforme o § 1º do art. 32 da CF. Sua capacidade tributária é plena, podendo o Distrito Federal instituir tributos (impostos, taxas e contribuição de melhoria, decorrentes de obras públicas, art. 145), assim como os impostos estaduais previstos no art. 155 e municipais, de acordo com o art. 147 da CF. É, também, a sede da Capital Federal, Brasília.

Acumulando a competência legislativa estadual e municipal ao mesmo tempo, o Distrito Federal exerce as atividades atribuídas ao Estado, previstas no art. 25 da CF, e também as dos Municípios, pelo art. 30. Não legisla, portanto, apenas sobre matéria estadual, mas também sobre assuntos de interesse local (municipal).

E de sua autonomia constitucionalmente outorgada exsurtem as capacidades de auto-organização, autogoverno, auto-administração e autolegislação do Distrito Federal sobre matérias que lhe são próprias.

No entanto, a estrutura político-administrativa do Distrito Federal não possui Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, nem Polícias Civil e Militar e Corpo de Bombeiros Militar, pois esses são organizados e mantidos pela União, conforme os arts. 21, XIII e XIV; art. 22, XVII; art. 32, § 4º; art. 48, IX; art. 98, I e II; art. 128, I; art. 134, § 1º, da CF. E sob esse aspecto, pode-se afirmar que a capacidade de auto-organização e auto-governo encontra limitações importantes, pois não envolve a organização e manutenção desses órgãos, que se encontram sob a tutela jurídico-administrativa da própria União, sendo organizados através de lei de competência do Congresso Nacional.

Desta feita, no que concerne ao Poder Judiciário o DF continua preso ao sistema constitucional anterior, visto ser a União competente para legislar sobre a organização judiciária do DF. Daí que José Afonso da Silva<sup>43</sup> concebe o DF como uma *unidade federada, com autonomia parcialmente tutelada* e Gabriel Dezen Junior<sup>44</sup> caracteriza-o como uma *entidade federativa autônoma e atípica*.

A mais recente discussão sobre a posição do DF dentro do Federalismo brasileiro deu-se no STF, em 21 de junho de 2007, quando o Plenário da Corte confirmou, por unanimidade, a constitucionalidade do dispositivo da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF) que estende ao DF a fórmula estabelecida aos Estados, para a repartição dos limites globais da despesa com pessoal. A ADI nº 3756 foi ajuizada pela Câmara Legislativa do DF, que pretendia que fosse aplicado ao DF o modelo de repartição de despesas com pessoal previsto para os municípios.

Em seu voto, o Ministro Relator Carlos Ayres Britto reconheceu a situação peculiar do DF e que o mesmo está muito mais próximo da estruturação dos estados-membros do que da arquitetura constitucional dos municípios. Afirmou, também, que em vista da situação tributária financeira privilegiada do DF, ao arrecadar tributos estaduais e municipais, não caberia a idéia de aproximação do DF com os municípios, ao menos para efeito do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

---

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pg.649

<sup>44</sup> JUNIOR DEZEN, Gabriel. *Direito Constitucional*. 12. ed. Brasília: Vestcon, 2007, pg.295

Interessante é que o próprio Tribunal de Contas do CDF já havia prolatado a DECISÃO 9475/2000, enquadrando o DF como Município, para fins da LRF.

Não há como simplificar a questão “sacramentando”, definida e permanentemente, a posição do DF: se Estado, se Município, se mais um do que o outro. A própria Constituição Federal outorgou-lhe ambos papéis. Assume, portanto, feição dupla e *sui generis* o DF.

Apesar de o STF ter pacificado a celeuma, pelo menos no que concerne à LRF, certo é que outras relevantes discussões fatalmente advirão, uma vez que a legislação infraconstitucional nem sempre é uníssona quanto ao tema, a exemplo da LRF que enquadra o DF como Estado e a Lei Federal 10.257/200 (Estatuto da Cidade), onde o Distrito Federal é encarado como Município.

Essa situação peculiar do DF ainda será, certamente, palco de futuros debates e acirrados pontos de vista, a depender da matéria envolvida, como parecer ser o caso da definição do teto remuneratório a ser aplicado aos servidores policiais civis e militares do Distrito Federal.

## **2.4 Teto Aplicável aos Policiais Civis, Policiais Militares e Corpo de Bombeiros Militares do DF**

No tocante à Polícia Civil, à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar, pertencem eles exclusivamente ao Distrito Federal, sendo atribuída apenas sua organização e manutenção à União (art. 21, XIV).

Por essa razão, José Afonso da Silva<sup>45</sup> lembra que as capacidades de auto-organização, autogoverno e autolegislação, sofrem profundas limitações em questões fundamentais, vez que suas

capacidades de auto-organização e autogoverno não envolvem a organização e manutenção de Poder Judiciário, nem de Ministério Público, nem de Defensoria Pública, nem mesmo de polícia civil ou militar ou de corpo de bombeiros, que são organizados e mantidos pela União (art. 21, XIII e XIV), a quem cabe também legislar sobre a matéria.

---

<sup>45</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007,pg. 650

Dessa forma, em que pese serem os integrantes da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal servidores públicos distritais (CF, art. 42, *caput*, e 144, §6º), são organizados e mantidos pela União (CF, art. 21, XIV). Conseqüentemente, a *fixação dos vencimentos* de tais categorias funcionais é de competência privativa da União. Isto porque, em razão de o Distrito Federal abrigar a Capital do País, a Carta Política de 1988 houve por bem determinar que o seu serviço de Segurança Pública seja organizado e mantido pela União, a qual nele tem seu domicílio (art. 75, I, do Código Civil).

Esclareça-se, a propósito, que a questão concernente à competência legislativa para a fixação dos vencimentos dos membros da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal já foi submetida à apreciação do STF inúmeras vezes, e o posicionamento da Corte Suprema<sup>46</sup> tem sido no sentido de que compete privativamente à União fixar os vencimentos dos integrantes das referidas carreiras.

Acrescente-se, inclusive, que tal entendimento foi consolidado no Enunciado nº 647 da Súmula de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

COMPETE PRIVATIVAMENTE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE VENCIMENTOS DOS MEMBROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR DO DISTRITO FEDERAL.” (STF, Súmula 647, aprovada em sessão plenária de 24/09/2003, e publicada no DJ de 9/10/2003, p. 3)

Tudo isso poderia, a princípio, levar o intérprete a considerar que os integrantes da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal sujeitar-se-iam ao teto aplicável aos servidores federais. Não parece, entretanto, que esta seja a melhor interpretação, a mais adequada e compatível com o texto constitucional.

Nesse contexto, vale registrar, inclusive, que a União já se manifestou anteriormente sobre a questão relativa ao teto dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, conforme entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério de Planejamento, Orçamento e

---

<sup>46</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.988-6/DF. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 26/03/2004 e ADI n. 1.359-9. Plenário. Relator Ministro Carlos Velloso. DJ 11.10.02. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08

Gestão, consubstanciado no PARECER-MP/CONJUR/RA/ Nº 1096 – 2.8/2003, que recebeu a seguinte ementa:

CONSULTA. SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. LIMITE DE REMUNERAÇÃO, NAS POLÍCIAS CIVIL, MILITAR E NO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL. APLICAÇÃO DO TETO REMUNERATÓRIO ADOTADO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE AUTONOMIA POLÍTICA DO ENTE DISTRITAL PARA FIXAR A REMUNERAÇÃO DE TAIS SERVIDORES. INTELIGÊNCIA DO ART. 21, INCISO XIV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES DO STF.

Tal manifestação, entretanto, foi exarada em um contexto normativo-constitucional totalmente diverso do que hoje se verifica no ordenamento jurídico pátrio. Basta observar que à época de sua emissão não estava ainda em vigor a Emenda Constitucional nº 41. Por isso mesmo, a conclusão do parecer foi no sentido de aplicar aos integrantes das carreiras indicadas o teto adotado no Poder Executivo Federal. Hoje, a manutenção desse entendimento levaria ao absurdo de se considerar que o teto aplicável a esses servidores seria o de Ministro do Supremo Tribunal Federal, enquanto o dos integrantes do Poder Judiciário<sup>47</sup> e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – que são servidores federais – seria o de 90,25% do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. É princípio elementar de hermenêutica que deve o intérprete adotar aquela interpretação que evite o absurdo<sup>48</sup>. Além disso, o Princípio da Unidade da Constituição, que serve de orientação para a interpretação e aplicação do texto constitucional, “obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar”<sup>49</sup>.

Essa talvez essa seja uma das questões de aplicação de teto no âmbito do Distrito Federal mais tormentosa e que certamente mais trará questionamentos. No entanto, como já se afirmou anteriormente, a pretensão do presente estudo é fornecer contribuição no sentido de dar plena aplicação ao comando constitucional.

---

<sup>47</sup> As referências aos membros do Poder Judiciário constantes no texto foram consideradas anteriormente à decisão do STF que afastou o subteto para a Magistratura Estadual

<sup>48</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16. edição. Rio de Janeiro: Forense, 1996, pp. 165 a 167.

<sup>49</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. edição. Coimbra : Livraria Almedina, 1999, pp. 1148 e 1149.

Nesse mister, indicam-se as razões que permitem concluir pela submissão dos integrantes das carreiras indicadas ao teto local único.

Em primeiro lugar, os servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar são servidores do Distrito Federal (CF, art. 42, *caput*, e 144, §6º). Pertencem estas Instituições ao Distrito Federal, ao contrário de outras – como o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – que pertencem à União. Por isso mesmo, os concursos públicos para provimento dos respectivos cargos são realizados pelo Distrito Federal; as nomeações e demissões desses servidores são feitas pelo Governador do Distrito Federal; as ações judiciais são ajuizadas contra o Distrito Federal, cuja defesa em juízo é feita pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, sendo decididas pela Justiça local. Assim, apenas a organização e manutenção dessas Instituições – que pertencem ao Distrito Federal, repita-se – é que são atribuídas à União, na forma do art. 21, XIV, não tendo esse dispositivo constitucional por função teleológica transmutar o vínculo estatutário dos integrantes das ditas Corporações de distrital para federal. Para promover a manutenção dessas Instituições, o mesmo dispositivo constitucional prevê a criação de fundo próprio, destinado também à assistência financeira do Distrito Federal para a execução de seus serviços públicos. Também o Estatuto dos Policiais Militares Distritais, Lei Federal 7.289/84, em seu art. 3º, define os integrantes da Polícia Militar do DF como uma “*categoria especial de servidores públicos do Distrito Federal*”.

Assim, ainda que na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal a competência para a edição de leis sobre a remuneração de tais categorias seja da União, isso não implica a submissão dessas remunerações ao teto específico da União, já que seus integrantes pertencem ao Distrito Federal e, como tal, ficam sujeitos ao teto remuneratório aplicável no DF.

Este argumento é reforçado pelo fato de que sempre que o Constituinte quis excepcionar alguma categoria da aplicação do subteto local, o fez expressamente. É o que se estabelece na parte final do inciso XI, do art. 37, que expressamente submeteu os membros do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, os Procuradores de Estado e os Defensores Públicos ao subteto do Poder Judiciário no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, que é de 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A

mesma ressalva não se verifica para os integrantes das Polícias Cíveis, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares. Tivesse sido essa a vontade do texto constitucional também nesse particular - dar um tratamento diferenciado aos integrantes das referidas carreiras - haveria disposição constitucional expressa nesse sentido. Por outras palavras, não se pode pretender ampliar a previsão excepcional que existe no texto constitucional relativa à organização e manutenção da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, para o fim de alcançar também a definição do teto aplicável aos integrantes destas Corporações.

Fazendo uso da interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional, chega-se à conclusão de que outro não poderia ser o tratamento conferido aos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Como argumento de reforço, basta verificar a situação dos militares dos demais Estados, que assim como os Militares do Distrito Federal, nos termos do art. 144, § 6º, da CF, são forças auxiliares e reserva do Exército. Um Coronel da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás, por exemplo, tem como subteto o subsídio do Governador do Estado, enquanto o Coronel da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a prevalecer o entendimento contrário, teria como teto o subsídio de Ministro do STF.

Mais patente ainda seria a incoerência de tal interpretação se comparada à situação desses servidores com a dos membros do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, que são servidores federais, mas que nos termos do art. 37, XI, da Constituição Federal, têm como teto 90,25% do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A interpretação sistemática da disciplina constitucional do teto remuneratório dos servidores públicos não poderia levar a uma incoerência tal: a de que os Procuradores de Justiça do DF e Territórios tivessem por teto 90,25% do subsídio de Ministro do STF, enquanto os integrantes da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros tivessem por teto 100% do subsídio de Ministro do STF.

Assim, considerando que nenhuma ressalva foi feita pela Constituição em relação aos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a solução sistemática, razoável e coerente com o texto

constitucional é considerar que tais servidores têm como limite o subteto estabelecido no mesmo inciso XI, art. 37, da CF, para os servidores estaduais no âmbito do Poder Executivo, ou seja, o subsídio do Governador do Distrito Federal, “sendo que, após a promulgação da EC 47/05 e da Emenda 46/06 à LODF esse teto passou a ser único para todos os servidores distritais, vinculado ao subsídio dos Desembargadores do TJDF”.

Não subsiste, tampouco, o argumento de que se o Distrito Federal não pode dispor sobre o essencial do verbo “manter”, que é prescrever o quanto custará pagar aos servidores da Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, não teria competência, também, para fixar o limite de remuneração de tais servidores. Em verdade, deve-se observar que não é o Distrito Federal que fixa o limite de remuneração de tais servidores, mas sim a Constituição Federal, no art. 37, XI, *in fine*, conforme já demonstrado.

Por fim, resta observar que tampouco a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, impõe como consequência a submissão dos servidores da área de segurança pública do Distrito Federal ao teto dos servidores da União, ou seja, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Se a Constituição, nos termos da redação dada ao art. 37, XI, pela Emenda Constitucional nº 41 – registre-se que tal emenda é posterior à referida Lei nº 10.633/02 – estabeleceu como limite aos servidores do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal o subsídio do Governador, pouco importaria que a Lei nº 10.633/02 fixasse o teto dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal como sendo o teto da União. Se assim o tivesse feito, tal lei não teria sido recepcionada pelo novo texto constitucional. Mas nem mesmo isso fez a Lei nº 10.633/02. Tal diploma legal tratou apenas, no que diz respeito aos referidos servidores, de aspectos de natureza administrativa, relacionados ao controle mais eficaz dos pagamentos realizados a título de remuneração dos integrantes dessas carreiras. É o que diz o art. 1.º, § 3.º, da mencionada lei:

§ 3.º As folhas de pagamentos da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, custeadas com recursos do Tesouro Nacional, deverão ser processadas através do sistema de

administração de recursos humanos do Governo Federal, no prazo máximo de cento e oitenta dias, contado a partir da publicação desta Lei, sob pena de suspensão imediata da liberação dos recursos financeiros correspondentes.

Assim, o fato de serem as folhas de pagamento da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal processadas pelo sistema de administração de recursos humanos do Governo Federal em nada compromete as conclusões que se obtém da correta interpretação dos dispositivos constitucionais relacionados ao teto de tais servidores.

Por isso mesmo, não há razão jurídica para impor ao Distrito Federal a observância do limite remuneratório da área federal, no tocante aos servidores das áreas de segurança pública.

A aplicação do teto de remuneração distrital vem ao encontro do espírito da EC nº 41, ao dar a nova redação do inciso XI, do art. 37, que foi o de moralizar e racionalizar as despesas do Estado com seu pessoal. Por tudo isso, não se vislumbra qualquer fundamento jurídico para o entendimento de que o teto aplicável aos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal seja aquele aplicável à esfera federal. Os precedentes do STF tradicionalmente invocados referem-se à outra discussão (edição de leis sobre a fixação de remuneração em si das Corporações), não se aplicando à presente questão. Igualmente, o mencionado parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, exarado em outro contexto normativo-constitucional, não pode ser levado em consideração, no momento atual, para definição do teto federal como aquele aplicável aos referidos servidores distritais.

A melhor interpretação da Constituição Federal impõe a conclusão de que os servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar ou do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal têm como limite remuneratório o subsídio mensal dos Desembargadores do TJDF, assim como todos os outros servidores públicos distritais, sem exceções de qualquer espécie.

As providências necessárias à observância do teto de remuneração de tais servidores devem ser adotadas no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme disposto no art. 1.º, § 3.º, referida Lei nº 10.633/02, já que as folhas de pagamento dos membros de tais categorias são

processadas por meio do Sistema de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal – SIAPE.

### 3. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM CASO PARADIGMA

#### 3.1 Mandado de Segurança 24.875-1

No que concerne ao teto remuneratório dos servidores públicos, esperavam os operadores e aplicadores do direito, de um modo geral, que o tema fosse, enfim, pacificado com o advento do julgamento pela Suprema Corte do Mandado de Segurança 24.875-1<sup>50</sup>, uma vez que os impetrantes eram Ministros aposentados do próprio Supremo Tribunal Federal que se insurgiram contra a aplicação e o abate-teto em seus proventos de aposentadoria. Daí a grande expectativa que se formou no meio jurídico em relação ao mencionado julgamento, em função das conseqüências reflexas que o mesmo teria sobre inúmeros casos judiciais semelhantes ainda pendentes de julgamento pela justiça de primeiro e segundo graus e também pela própria Administração Pública.

Contudo, após acirrado debate entre os Ministros da Suprema Corte, em uma sessão de julgamento concorrida em termos de audiência da mídia nacional e também dos estudiosos e aplicadores do direito, a questão, sob nossa ótica, não foi adequadamente solucionada, causando, sob certos aspectos, frustrações àqueles que ansiavam a pacificação da celeuma.

Os Ministros aposentados – Djaci Alves Falcão, Francisco Manoel Xavier de Albuquerque, Luiz Rafael Mayer e Oscar Dias Corrêa - impetraram mandado de segurança, com pedido de liminar, contra atos do Presidente do STF e da própria Corte, na determinação e aplicação sobre os seus respectivos proventos de aposentadoria do limite remuneratório imposto pelo art. 37, XI, da CF, em vista da redação ditada pela EC 41/2003.

É que compõem os proventos de cada um dos Ministros em questão duas parcelas correspondentes a vantagens pessoais – o adicional máximo de 35% por

---

<sup>50</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. MS 24.871. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 06.10.06. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08. A Ementa do referido Acórdão encontra-se colacionada no Anexo deste estudo.

tempo de serviço e o acréscimo de 20% por se haverem aposentado no exercício do cargo isolado, no qual remanesceram por mais de três anos - e essas vantagens somam-se aos proventos para totalizar a remuneração mensal da inatividade de cada um dos impetrantes em R\$ 20.812,44.

Ocorre que a EC 41/03 determinou expressamente a inclusão das vantagens pessoais no cômputo do teto remuneratório, além de dispor transitoriamente em seu art. 8º que, até a fixação do subsídio, o valor da maior remuneração atribuída a Ministro do STF seria composto da soma do vencimento, da verba de representação mensal e da parcela recebida em razão do tempo de serviço, o que totalizava R\$ 19.115,19, conforme a decisão administrativa do STF de 05/02/2004.

Inconformados com o abate-teto (corte) do valor excedente à R\$ 19.115,19, isto é, R\$ 1.698,00, em seus proventos de aposentadoria, os ministros impetrantes alegaram a inconstitucionalidade da alusão no art. 37, XI, às *vantagens pessoais* e no art. 8º da EC 41/03 à *parcela recebida em razão do tempo de serviço (ATS)*. Reputaram indevidas, portanto, a inclusão do ATS no teto provisório declarado pelo STF e, também, o cômputo das vantagens pessoais no limite remuneratório. Defendiam, assim, a neutralidade em matéria de teto, das vantagens pessoais, tanto para quantificá-lo como, para, uma vez quantificado, fazê-lo incidir.

Alegavam os impetrantes, em apertada síntese, a imunidade ao teto das vantagens pessoais, de acordo com a jurisprudência firmada pelo STF; o malferimento ao princípio da isonomia, ao princípio da razoabilidade, ao princípio da irredutibilidade salarial, entre outros; opondo a incidência, no caso, do direito adquirido.

O Ministro Sepúlveda Pertence indeferiu o pedido de liminar no MS 24.875-DF, deixando assente que a questão do direito adquirido em relação à uma emenda constitucional “*ainda pende de madura reflexão do Supremo Tribunal Federal, dada a altíssima ressonância institucional*”:

[...] É pedra angular do raciocínio desenvolvido com brilho na impetração a oponibilidade a própria emenda constitucional de cada direito adquirido concreto, seja qual for a sua fonte e não apenas da garantia constitucional dos direitos adquiridos contra a incidência de normas infraconstitucionais supervenientes. É tema, contudo, no qual a solução afirmativa não obstante o peso das adesões doutrinárias conquistadas

nos últimos anos – ainda pende de madura reflexão do Supremo Tribunal, dada a altíssima ressonância institucional. Replicam os impetrantes que, havendo julgados da Corte que lhes favorecem a tese, da existência de outros, em sentido contrário, não resulta que se possa negar a relevância da fundamentação do pedido. *Esto modus in rebus*. Na deliberação da causa par o fim de calcar provimento liminar, o *fumus boni júris* não se há de afirmar unilateralmente, da simples consideração da boa estruturação lógico-jurídica do raciocínio dos requerentes e com total abstração das objeções que se lhe possam antepor. De outro lado, sem negar a qualificação alimentar da remuneração do servidor público, é impossível extrair dela, por si só, o *periculum in mora*, sem tomar em conta a modesta parcela questionada na soma da remuneração dos impetrantes e, em caso de decisão favorável, a garantia de sua percepção sem delongas. Esse o quadro, indefiro a liminar” (DJU 27/04/04) (Grifou-se).

No julgamento de mérito do MS 24.875-1, cuja tese vencedora veio a lume com o Voto Vista do Ministro Ricardo Lewandowski, a celeuma, desafortunadamente, não foi pacificada pela Corte Suprema.

Muito pelo contrário, no julgamento do Mandado de Segurança em questão ficou claramente caracterizada a divergência de entendimentos entre os próprios Ministros, tendo em vista que os Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e o então Presidente Nelson Jobim indeferiram a segurança. O julgamento ficou empatado e foi, por isso mesmo, suspenso, uma vez que os Ministros Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Celso de Mello e Marco Aurélio deferiram a segurança. Somente após o Voto Vista do Ministro Ricardo Lewandowski é que houve o desempate.

A Suprema Corte entendeu, por maioria de votos (seis a cinco), de não declarar a inconstitucionalidade de qualquer dispositivo da EC 41/03, assim também como entendeu não ter havido, no caso, malferimento a direito adquirido, uma vez assente naquela Corte que não existe direito adquirido em face de regime jurídico modificado por legislação superveniente<sup>51</sup>.

Aqueles Ministros que tiveram seus votos vencedores o foram por considerar que o princípio constitucional da irredutibilidade salarial havia sido violado com o abate teto na remuneração dos requerentes, tendo em vista a inclusão da vantagem pessoal incorporada (20% sobre os proventos de

---

<sup>51</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 92.511-SC. 2ª Turma. Relator Ministro Moreira Alves. DJ 28.11.80; RE 228.080-SC. Pleno. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 21.08.98; RE 160.438-CE, 1ª Turma, Relator Ministro Sydney Sanches. DJ 03.04.98. Disponíveis em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acessos em 08.01.08

aposentadoria) no limite remuneratório imposto. Conforme o Voto Vencedor do Min. Ricardo Lewandowski:

Nessa linha, o Supremo tem decidido que o valor nominal da remuneração percebida pelo servidor, sob a égide de determinado plexo normativo, não pode sofrer diminuição, sob pena de vulnerar situação juridicamente estável, imune à alteração legislativa posterior.

Apesar de o STF não ter declarado a inconstitucionalidade da EC 41/03, prevaleceu a tese da irredutibilidade vencimental, que a nosso sentir ficou incompleta, na medida em que a garantia constitucional à irredutibilidade salarial está atrelada à observância do teto máximo de remuneração da Administração Pública, a teor da parte final do inciso XV do art. 37 da CF.

Quanto à redução salarial, é de se considerar, também, que a própria CF/88, em seu art. 37, inciso XV, na redação dada pela EC 19/98, assegura a irredutibilidade dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos. Mas, verdadeiro, também, que ao assegurar a irredutibilidade, ressalva a aplicação do teto remuneratório estabelecido pelo inciso XI. Confira-se:

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, e 153, § 2º (grifou-se).

A Carta Magna impõe o princípio da irredutibilidade vencimental inserto no inciso XV do art. 37, na redação dada pela EC 19/98. No entanto, não menos verdadeiro que mesmo tal princípio deve ser aplicado observando-se o teto remuneratório. É o que dispõe a literalidade do inciso XV do art. 37 da CF acima transcrito.

Assim também entende Gabriel Dezen Junior<sup>52</sup>:

A Emenda nº 19 tornou os subsídios (de agentes políticos) e os vencimentos (de servidor e empregado públicos) em regra, irredutíveis, mas **admitindo, excepcionalmente, redução, para se enquadrar no teto máximo** fixado pelo inciso XI ou para a eliminação de acréscimos pecuniários reincidentes.

Os subsídios dos juízes continuam irredutíveis, como regra. Poderão, contudo, sofrer **redução para se adequarem ao novo teto geral**, ou pela perda de vantagens pessoais que gerem pagamentos superiores ao teto, ou pela perda de gratificações ou quaisquer outras verbas acessórias (art.

---

<sup>52</sup> JUNIOR DEZEN, Gabriel. *Direito Constitucional*. 12. ed. Brasília: Vestcon, 2007, pg.337 e 580

37, X e XI), além da incidência do imposto de renda na fonte (arts. 150, II, e 153) (grifou-se)

Marçal Justen Filho<sup>53</sup> também faz idêntica observação quanto à irredutibilidade:

O art. 37, XV, estabeleceu que a remuneração dos servidores e empregados públicos é irredutível (**respeitado o limite máximo**, como adiante será exposto).

Se a remuneração do servidor, calculada de acordo com o vencimento base e demais vantagens pecuniárias, superar o limite do teto, deverá haver sua automática **redução até o limite**. (grifou-se)

E nessa mesma linha posicionam-se José Afonso da Silva<sup>54</sup> e Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>55</sup>.

Também no caso específico da magistratura, a mesma Carta da República assegurou a irredutibilidade vencimental à categoria, mas determinou, como não poderia deixar de ser, a observância do teto remuneratório:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

.....

V – o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI e 39, § 4º.

Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:

.....

III – irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I

Portanto, quanto à eventual redução salarial, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XV, na redação dada pela EC 19/98, assegura a irredutibilidade dos vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos. Mas, incontestemente, também, que ao assegurar a irredutibilidade, ressalva a aplicação

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pg. 648 e 654

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 683

do teto remuneratório estabelecido pelo mesmo inciso XI. Vale dizer que não se poderá invocar a irredutibilidade para manter remunerações que hoje superam o teto remuneratório.

Contudo no julgamento do MS 24.875-1, conforme o inteiro teor dos votos prolatados, os Ministros do STF não fizeram sequer menção, em momento algum, à parte final do expresso comando constitucional inserto no inciso XV do art. 37. Tida, assim, por inexistente a ressalva constitucional de observância do teto remuneratório no caso da irredutibilidade vencimental.

Interessante observar que da pesquisa empreendida junto à doutrina especializada quanto ao julgamento em questão, encontrou-se somente na obra de José dos Santos Carvalho Filho<sup>56</sup> um sucinto comentário sobre o resultado do julgamento do MS 24.875-DF, embora adotando uma outra linha de entendimento daquilo aqui exposto.

Referido autor, ao que parece, faz críticas à decisão da Corte Suprema, cuja decisão, no seu entender *"jogou por terra a garantia constitucional da irredutibilidade"*:

O STF, entretanto, parece não ter adotado esse entendimento e, conseqüentemente, jogou por terra a garantia constitucional da irredutibilidade. Para tanto, considerou abrangida pelo teto (e, pois, redutível) a gratificação de tempo de serviço, quando se sabe que se trata de vantagem que o servidor incorpora pro tempore, configurando-se como direito adquirido. Reduzir tal tipo de vantagem é o mesmo que reduzir a remuneração – isso contra mandamento expresso na Carta da República. Por outro lado – e revelando-se incoerente, concessa vênia, o julgamento – considerou suscetível de preservação determinada parcela de acréscimo ao valor dos proventos prevista em estatuto funcional (embora sujeita à absorção por futuros aumentos do subsídio). Fica, pois, a impressão de que a Corte mais se apegou a critérios políticos – no caso relativos ao teto remuneratório – do que a critérios jurídicos, pelos quais caberia o respeito ao direito adquirido e à irredutibilidade de vencimentos.

Ousa-se discordar de entendimento acima mencionado. Em primeiro lugar, porque a decisão não jogou por terra a irredutibilidade vencimental, muito ao contrário, a segurança foi concedida em parte, justamente para abarcar a tese da irredutibilidade de vencimentos, eis que a parcela glosada pôde continuar sendo percebida pelos Ministros até a sua completa absorção por futuros aumentos do

---

<sup>55</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Atlas, pg. 440

<sup>56</sup>CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007,pg 651

subsídio. Em segundo lugar, porque também existe mandamento expresso na Constituição da inclusão das vantagens pessoais no limite remuneratório, e foi por isso que a Corte Suprema considerou abrangido o ATS no teto, vez que o subsídio havia absorvido a parcela; Em terceiro lugar, porque também existe ressalva expressa quanto à observância do teto, no caso da irredutibilidade de vencimentos (parte final do XV do art. 37 da CF). E nem mesmo essa ressalva foi considerada pelos Ministros do STF, uma vez que concederam, em parte, a segurança, permitindo a exclusão do teto da vantagem de 20% sobre os proventos até a sua completa absorção.

Não obstante, o mesmo autor<sup>57</sup>, em outro trecho de sua obra reconhece que “o direito à irredutibilidade é limitado e condicionado, como consta do mandamento constitucional e resulta da jurisprudência mais autorizada sobre o assunto”..

Portanto, se por um lado a Corte Suprema entendeu de incluir o ATS no limite remuneratório (vantagem pessoal já absorvida pelo subsídio), conforme a expressa dicção do inciso XI do art. 37 da CF, por outro lado, considerou a irredutibilidade de vencimentos como permissivo constitucional para que os impetrantes continuassem a perceber a vantagem de 20% sobre os proventos da aposentadoria fora do alcance do teto.

Parece incongruente a referida decisão, não pelos motivos apontados por José dos Santos Carvalho Filho, mas sim, por ignorar a ressalva da própria Constituição Federal (inciso XV, *in fine*, do art. 37), quanto à observância do teto remuneratório.

Se a irredutibilidade de vencimentos for considerada uma garantia intransponível, com preponderância sobre qualquer outro dispositivo constitucional, como pareceu entender o STF, qual seria, então, a razão da imposição de um limite remuneratório para todos os servidores públicos? Qual seria a eficácia do dispositivo constitucional que determina a observância do teto remuneratório se o corte ou abate-teto não puder ser de fato implementado? Como considerar que uma norma constitucional possa valer mais do que outra norma? Como conciliar duas normas de mesma hierarquia, uma que garante a

irredutibilidade e outra que permite o corte da remuneração, quando essa ultrapassar o teto? Como aplicar uma norma sem aniquilar a outra?

É o que se pretende discutir a seguir, após a fixação de algumas premissas básicas sobre interpretação constitucional.

### **3.2 A interpretação da Constituição no caso de colisão de normas constitucionais (irredutibilidade salarial X abate-teto)**

Segundo Luís Roberto Barroso<sup>58</sup> *a Constituição é um documento dialético, que tutela valores e interesses potencialmente conflitantes, e que princípios nela consagrados frequentemente entram em rota de colisão.*

No que concerne ao conflito de leis, o ordenamento jurídico aponta três critérios tradicionais: o da hierarquia (lei superior prevalece sobre a inferior); o cronológico (lei posterior prevalece sobre a anterior) e o da especialização (lei específica prevalece sobre a lei geral).

Contudo, quando o conflito se dá em nível constitucional, os critérios tradicionais apontados acima já se mostram adequados para a solução, uma vez que não há hierarquia entre as normas constitucionais, não há ordem cronológica e nem especialização a guiar o intérprete.

Também não se presta, no caso de conflito entre normas constitucionais, a simples escolha de uma norma em detrimento da outra, em função do Princípio da Unidade da Constituição, segundo o qual todas as normas constitucionais apresentam a mesma dignidade, o mesmo nível hierárquico, o que pressupõe unidade, equilíbrio e harmonia entre todo o complexo de normas constitucionais.

Arianna Stagni Guimarães<sup>59</sup> citando Willis Santiago Guerra Filho, em sua obra *Teoria Processual da Constituição*, reconhece as dificuldades da

---

<sup>57</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007, pg. 647

<sup>58</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Começo da História. A nova interpretação Constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro in* Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pg. 21

interpretação constitucional, em razão de suas particularidades, visto não se tratar de qualquer lei, mas sim do texto legal superior de uma sociedade.

Nesse aspecto é corroborada pelas lições de Celso Ribeiro Bastos<sup>60</sup> que adverte que a interpretação constitucional requer um tratamento diferenciado, uma individualidade. Elenca o referido autor as peculiaridades que entende necessárias para justificar uma teoria da interpretação constitucional, a saber: o caráter inicial da Constituição, já que a mesma é fundamento de validade para as demais normas; o caráter amplo e aberto, em vista da possibilidade de atualização das normas constitucionais em função das mudanças ocorridas na sociedade; o caráter sintético de seus enunciados; e o conteúdo político, apesar de seu inegável caráter jurídico.

Justamente por suas especificidades em relação a uma lei qualquer, sistematizaram-se categorias doutrinárias próprias, identificadas como princípios específicos ou princípios instrumentais de interpretação constitucional, que se constituem em premissas conceituais que devem anteceder, no processo intelectual do intérprete, a solução concreta da questão posta.

Dentre as várias classificações apontadas pela doutrina especializada, sintetiza Luís Roberto Barroso<sup>61</sup> os seguintes princípios instrumentais de interpretação constitucional:

- a) Princípio da supremacia da Constituição, que impõe a prevalência da norma constitucional sobre qualquer outra;
- b) Princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do poder público, que funciona como fator de autolimitação da atuação judicial: um ato normativo somente deverá ser declarado inconstitucional quando a invalidade for patente e não for possível decidir a lide com base em outro fundamento;

---

<sup>59</sup> GUIMARÃES, Arianna Stagni. *A importância dos princípios jurídicos no processo de interpretação constitucional*. São Paulo: LTR, 2003, pg. 74

<sup>60</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 1997, pg.49

<sup>61</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Começo da História. A nova interpretação Constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro in* Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, pg. 36 e seguintes

- c) Princípio da interpretação conforme a Constituição, que procura, dentre mais de uma interpretação possível, eleger aquela que melhor compatibiliza com a Constituição, ainda que não seja a que mais obviamente decorra de seu texto,
- d) Princípio da unidade da Constituição, que reconhece a composição harmônica e integrada da Constituição, a compreensão de que ela é um sistema, um todo coeso e não um amontoado de normas caóticas e sem vinculação;
- e) Princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, que é composto pelos subprincípios da adequação (utilização do meio normativo adequado para se chegar ao interesse público), da necessidade (o meio escolhido não deve ir além da absoluta necessidade para atingir o fim almejado) e da proporcionalidade estrita (o meio escolhido deve ser o que melhor realize o fim pretendido, sem se exceder da normatividade);
- f) Princípio da efetividade, que entre interpretações alternativas e plausíveis prestigia aquela que permita a atuação da vontade constitucional, aquela que confere força cogente, efetividade às normas constitucionais;

Apontando o surgimento de uma *nova hermenêutica constitucional*, advinda com o pós-positivismo, Luís Roberto Barroso<sup>62</sup> ressalta que essa nova interpretação assenta-se na valorização desses princípios e sua incorporação pelos textos constitucionais e no reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade, em um ambiente de reaproximação entre o Direito e Ética. Para o renomado autor a utilização da *técnica da ponderação*, no caso de colisão de normas constitucionais, é a que melhor traduz essa nova interpretação:

Na colisão de normas constitucionais, especialmente de princípios – mas também, eventualmente, entre princípios e regras e entre regras e regras – emprega-se a técnica da ponderação. Por força do princípio da unidade, inexistente hierarquia entre as normas da Constituição, cabendo ao

---

<sup>62</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Começo da História. A nova interpretação Constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro in* Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005,pg. 13 e 22

intérprete a busca da harmonização possível, in concreto, entre comandos que tutelam valores ou interesses que se contraponham.

Jane Reis Gonçalves Pereira<sup>63</sup> identifica a técnica da ponderação com a aplicação do princípio da proporcionalidade:

No presente estudo, adota-se a tese de que a ponderação propriamente dita, como técnica de decisão, identifica-se com a aplicação do princípio da proporcionalidade em sentido estrito, que determina que se coloquem em equação os ônus e as vantagens que defluem da tutela total ou parcial de cada um dos bens jurídicos em conflito. Em outros termos, o princípio da proporcionalidade em sentido estrito estabelece um comando de ponderação, o qual implica construir uma regra de preferência relativa ao caso concreto.

A característica elementar da ponderação é, precisamente, o fato de esta não redundar numa solução que seja válida para todas as hipóteses de conflito entre os interesses em jogo, mas apenas para os casos em que porventura se repitam as mesmas circunstâncias.

Luís Roberto Barroso<sup>64</sup> discorrendo sobre a necessidade de crítica e ponderação como técnica de interpretação constitucional amplamente disseminada na Europa e Estados Unidos, alerta que apesar de a ponderação enfrentar resistências doutrinárias<sup>65</sup> ela vem a ser *uma das marcas da interpretação do direito na atualidade*.

Assentes os principais aspectos e as premissas relativas à interpretação constitucional, notadamente no caso de um conflito (aparente, diga-se) entre a norma constitucional que garante a irredutibilidade de vencimentos e aquela que determina o cumprimento de um limite máximo remuneratório e o respectivo corte, no caso de extrapolação desse limite, razoável concluir-se que a norma constitucional que assegura a irredutibilidade salarial não pode aniquilar integralmente o cumprimento de outra norma constitucional que determina a aplicação do limite remuneratório aos servidores públicos. Em sendo inadmissível o conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, necessário o balizamento da questão posta com a utilização de uma *interpretação conforme* a Constituição, o que reclama uma ponderação simétrica dos valores envolvidos. E sob a ótica dessa ponderação de valores, afigura-se que a inteligência que mais se

---

<sup>63</sup> PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro:Renovar, 2006, pg. 266

<sup>64</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Direitos Fundamentais, Colisão e Ponderação de Valores in Temas de Direito Constitucional*. Tomo III. Rio de Janeiro:Renovar, 2005, pg.527

aproxima de uma *harmonização possível (interpretação conforme e não contra)* é a de que *a Constituição assegura a irredutibilidade salarial desde que compatível com o teto constitucionalmente estabelecido, qualquer que seja ele.*

Decorre daí a crítica do presente estudo à posição adotada pela Corte Suprema no caso paradigma, ao conceder, em parte, a segurança, afastando o limite remuneratório imposto pela Constituição (ao permitir a percepção extra-teto de vantagem de caráter pessoal de 20% sobre os proventos), em função do princípio da irredutibilidade dos vencimentos dos ministros impetrantes.

Ao mesmo tempo em que a decisão do STF ratificou a constitucionalidade da inclusão no teto remuneratório da vantagem denominada Adicional por Tempo de Serviço-ATS, (que também é considerada uma vantagem pessoal), afastando, assim, a alegação de direito adquirido, permitiu que outra vantagem de caráter essencialmente pessoal pudesse extrapolar o teto remuneratório por determinado período, sob o fundamento da garantia constitucional da irredutibilidade salarial.

Fica a impressão de que com essa decisão a Corte Suprema, na verdade, acabou por reconhecer que o fundamento da irredutibilidade salarial pôde aniquilar o mandamento constitucional da obrigatoriedade de observância do teto remuneratório.

Sob esse aspecto, ousa-se concordar com José dos Santos Carvalho Filho quando o mesmo conclui que a Corte Suprema mais se apegou aos critérios políticos do que jurídicos no julgamento em tela.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, no que pertine ao tema retratado no presente estudo, trouxe comando expresso, de observância obrigatória por todos os Entes da Federação, impondo limite remuneratório máximo a ser pago aos servidores públicos. Desde a sua redação primitiva, o Poder Constituinte Originário

---

<sup>65</sup> Vide também PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro:Renovar, 2006,pg. 270 e seguintes

procurou dar à matéria contornos de moralidade e transparência aos dispêndios do Erário quanto à remuneração dos servidores da Administração Pública.

Apesar das enormes resistências que essa limitação remuneratória sempre enfrentou, o Poder Constituinte Derivado tem procurado, pela introdução de emendas constitucionais, implementar o efetivo cumprimento da regra básica ditada pelo Constituinte Originário. Ao longo desses quase 20 (vinte) anos, foram promulgadas 03 (três) emendas constitucionais, cujos objetivos maiores, entre outros, foram os de assegurar a aplicação do teto remuneratório, afastando, inclusive, as interpretações que foram surgindo ao longo do tempo no sentido de exclusão de determinadas parcelas da incidência do teto. Até pelo entendimento que o Supremo Tribunal Federal adotou no início - de que a redação original não permitia a inclusão no teto das vantagens pessoais, e, mesmo depois da EC 19/98, que apesar de incluir expressamente as vantagens pessoais no teto, não foi considerada auto-aplicável pela inexistência da lei do subsídio - alterações no texto constitucional foram sendo adotadas, culminando com as EC 41/03 e EC 47/05.

E a discussão continua, na medida em que a própria EC 41/03 é objeto de questionamento quanto a sua constitucionalidade (ADI 3143), assim também como alguns movimentos denominados pela mídia de 'fura-teto', em função de interpretações divergentes dados ao tema, o que, na prática, dificulta a implementação do dispositivo constitucional na sua essência.

Objetivou-se nessa pesquisa, em uma perspectiva constitucional da Carta da República de 1988, sintetizar as evoluções históricas do tema, alinhando-o com a evolução da legislação do Distrito Federal, pautando-se, principalmente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; aprofundar e discutir alguns aspectos mais pontuais e áridos quanto à implementação desse limite remuneratório máximo, dentro do âmbito específico do Distrito Federal, e, também, discutir, em uma visão crítica, o entendimento adotado pela Corte Suprema no julgamento de caso considerado paradigma.

Apesar da pouca doutrina especializada sobre o tema, e da profusão de leis e jurisprudências, muita das vezes conflitantes, o estudo possibilitou a construção de caminhos que possam dar concretude à norma constitucional, no que concerne a determinadas questões peculiares do Distrito Federal. A

construção desses caminhos no presente estudo focou-se na necessidade de a Administração Pública do DF não se quedar imobilizada em função das dificuldades na operacionalização do teto remuneratório aplicável aos seus servidores.

Com efeito, nessa reflexão pôde-se concluir que, no DF: o teto remuneratório imposto aos servidores públicos alcança os empregados públicos das empresas públicas e das sociedades de economia mista, mesmo aquelas que não recebem recursos do Tesouro do DF para custeio de suas folhas de pagamento; o teto remuneratório aplicável à Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do DF é o mesmo dos outros servidores públicos distritais, por força de uma interpretação sistemática dos diversos dispositivos constitucionais que tratam da situação peculiar do DF nesse aspecto, em que pesem tais instituições serem organizadas e mantidas pela União; impõem-se a observância do teto remuneratório único mesmo no caso da acumulação lícita de fontes pagadoras diversas, uma vez que a própria Constituição não excepcionou tal hipótese.

Por fim, o estudo procurou instigar uma discussão crítica quanto ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 24.875-1, tendo como referência a interpretação constitucional consolidada pela doutrina, notadamente no caso de um conflito entre a norma constitucional que garante a irredutibilidade de vencimentos e aquela que determina o cumprimento de um limite máximo remuneratório e o respectivo corte no caso de extrapolação desse limite.

Apesar de o presente estudo não ter tido a pretensão de esgotar a matéria, até porque muitas questões ainda pendem de madura sedimentação, a Administração Pública não deve apenas procurar concretizar o mandamento constitucional de observância de um limite remuneratório máximo aplicável aos seus servidores, mas deve, também, zelar pela preservação da finalidade precípua do instituto, atuando de forma inteligente e combativa quanto às tentativas de desvirtuamento da imposição constitucional do teto remuneratório, em respeito à manifestação direta da vontade legítima do Poder Constituinte Originário e ao interesse público envolvido.



## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 10. ed.:Malheiros, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. *Constituição da República Federativa do Brasil Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Começo da História. A nova interpretação Constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro in* Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Rio de Janeiro:Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direitos Fundamentais, Colisão e Ponderação de Valores in* Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Rio de Janeiro:Renovar,2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e Interpretação Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 1997.

BDA- Boletim de Direito Administrativo -Junho/2006

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lunem Juris, 2007.

CORREIO BRAZILIENSE. 19/06/2007. Pg. 09. *Supersalários, Conselho eleva teto do Ministério Público*.

CORREIO BRAZILIENSE. 21/06/2007. *CNMP confirma e amplia privilégios*.

CORREIO BRAZILIENSE. 25.11.2007. Caderno Política. Pg. 12. *Vencimento além do teto*.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: RT, 1999.

FERREIRA MENDES, Gilmar. *Questões Fundamentais de Técnica Legislativa*. Revista de Doutrina e Jurisprudência nº 37 (set/dez 1991). Brasília. TJDF, *apud* NOLL, Peter. Gesetzgebungslehre. Reimbeck Bei Hamburg, 1971.

GUIMARÃES, Arianna Stagni. *A importância dos princípios jurídicos no processo de interpretação constitucional*. São Paulo: LTR, 2003.

JUNIOR DEZEN, Gabriel. *Direito Constitucional*, 12. ed., Brasília: Vestcon, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PROCURADORIA GERAL DO DISTRITO FEDERAL. *Parecer Normativo 187/2007-PROPE/PGDF*, DODF de 18/09/2007, pg.03, Despacho do Governador imprimindo caráter normativo em 20/08/2007.

PROENÇA, Fabriccio Quixadá Setindorfer. *A Licitação na Sociedade de Economia Mista*: Júris, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Conselho Especial. Mandado de Segurança 1881-9/98. Relator Desembargador Nívio Geraldo Gonçalves. DJ 05.05.99. Disponível em <http://tjdf19.tjdft.gov.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=jrhtm03&ORIGEM=INTER&PGATU=111648&l=&ID=1353661004&OPT=&DOCNUM=2>. Acesso em 09.01.08

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Conselho Especial. MS 2004.00.2.004743-2. Relator Desembargador Getúlio Pinheiro. DJ 11.07.05. Disponível em <http://juris.tjdft.gov.br/docjur/218219/219056.doc> Acesso em 09.01.08.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. 1ª TURMA. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 2002.36.00.002304-8/MT, DJU 04.11.03

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI 14/DF. Relator Ministro Célio Borja, DJ 01.12.89. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI-MC 1.264-9-SC. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 25.05.95. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. MC 1331. Relator Ministro Francisco Rezek. DJ 16.08.95. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI 1553-2/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 13.05.04. Disponível em <http://stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI-MC n. 3854-1/DF. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 28.02.07. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI-MC n. 3831/DF. Relatora Ministra Carmem Lúcia. DJ. 15.12.06. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. AI-ED 567722/MG. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ 28.09.07; Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. AI-AgR 603036/PR. Relator Ministro Gilmar Mendes. DJ 28.09.07; Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE-AgR 387849/MT. Relator Ministro Eros Grau. DJ 28.09.07. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO. Ministro Sepúlveda Pertence. SS 2451. DJ 03.09.04. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 09.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 285706/RJ. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 26/03/2002. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RMS 21840-DF. Relator Ministro Marco Aurélio. DJ 04.11.94. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE 476772 AgR. DJ 07.12.06; Relator Ministro Eros Grau. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE 472931 AgR. DJ 07.12.06; Relator Ministro Eros Grau. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE 475684 AgR. DJ 01.12.06; Relator Ministro Eros Grau. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE 477447. DJ 21.11.06. Relator Ministro Eros Grau. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 1ª TURMA. RE 362.211-AgR, Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 04/03/05. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI-MC n. 2.087. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 19/9/03. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. RE 141788-Ce. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 05.06.93. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI-MC n. 1.033 . Relator Ministro Ilmar Galvão. DJ 16/09/94. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI-MC n. 1590-7. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 15.08.97. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI n. 3149 / SC. Relator Ministro Joaquim Barbosa. DJ 01.04.05. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª TURMA. RE 396386 / SP. Relator Ministro Carlos Velloso. DJ 13.08.2004. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI 2.988-6/DF. Relator Ministro Cezar Peluso. DJ 26.03.04 Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. ADI 1.359-9. Relator Ministro Carlos Velloso. DJ 11.10.02. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. MS 24.871. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. DJ 06.10.06. Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2ª Turma. RE 92.511-SC. Relator Ministro Moreira Alves; DJ 28.11.80 Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PLENO. RE 228.080-SC. Relator Ministro Sepúlveda Pertence; DJ 21.08.98 Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 160.438-CE, 1ª Turma, Relator Ministro Sydney Sanches. DJ 03.04.98 Disponível em <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em 08.01.08.

## **ANEXO A**

**MANDADO DE SEGURANÇA 24.875. RELATOR MINISTRO SEPÚLVEDA  
PERTENCE. PLENO. DJ. 06.10.2006 – ÍNTEGRA DO ACÓRDÃO**

**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 incidentemente (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: argüição 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.**

### **Decisão**

O Tribunal, por unanimidade de votos, rejeitou o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do vocábulo "pessoais", inserido no inciso XI do artigo 37 da Constituição, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional nº 41/2003, e da expressão "e da parcela recebida em razão de tempo de serviço", contida no artigo 8º da referida emenda. E, após o voto do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence (Relator), deferindo, em parte, o mandado de segurança, para admitir a permanência, no caso concreto, da vantagem do artigo 184, até que seja absorvido pelo subsídio, no que foi acompanhado pelos Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Celso de Mello; do voto do Senhor Ministro Marco Aurélio, deferindo-o em maior extensão, nos termos de seu voto, e dos votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e Presidente (Ministro Nelson Jobim), indeferindo a segurança, o julgamento foi suspenso para colher-se o voto de desempate que deverá ser promovido pelo futuro Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Aluísio Xavier de Albuquerque e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União. Plenário, 09.03.2006.

Decisão: 1) O Tribunal, na sessão do dia 09 de março de 2006, decidiu, por unanimidade de votos, rejeitar o pedido de declaração incidental de inconstitucionalidade do vocábulo "pessoais", inserido no inciso XI do artigo 37 da Constituição, na redação que lhe atribuiu a Emenda Constitucional nº 41/2003, e da expressão "e da parcela recebida em razão de tempo de serviço", contida no artigo 8º da referida emenda; o Ministro-Relator e os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie e Celso de Mello deferiram, em parte, o mandado de segurança, para admitir a permanência, no caso concreto, da vantagem do artigo 184, inciso III, da Lei nº 1.711/52, até que seja essa parcela absorvida pelo subsídio. O Senhor Ministro Marco Aurélio deferiu a segurança em maior extensão, nos termos de seu voto. Os votos dos Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e do Presidente indeferiram, in totum, a segurança. 2) Na sessão de hoje, dia 15 de março de 2006, o Tribunal, apreciando questão de ordem suscitada pelo Senhor Ministro Marco Aurélio, decidiu, por maioria, afastada a incidência, na hipótese, do parágrafo único do artigo 205 do Regimento, não estar, nesse julgamento, impedido o Ministro-Presidente, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio; e, também por maioria, afastada a aplicação, para o caso, do inciso II do parágrafo único do mesmo artigo 205, pelo qual dever-se-ia proclamar encerrada a votação com a prevalência do ato

impugnado, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Carlos Britto e Cezar Peluso, decidiu o Tribunal aguardar o voto de desempate sobre a matéria relativa ao artigo 184 do futuro Ministro Enrique Ricardo Lewandowski. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 15.03.2006.

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu, em parte, o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator, vencidos os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Carlos Britto, Eros Grau e Nelson Jobim, que indeferiam a segurança, e o Senhor Ministro Marco Aurélio, que o deferia em maior extensão, nos termos do seu voto. Presidiu o julgamento a Senhora Ministra Ellen Gracie, que proferira voto na assentada anterior. Plenário, 11.05.2006.

## **ANEXO B**

**PARECER NORMATIVO 187/2007-PROPE/PGDF  
DODF 18.09.2007**

**EMENTA. TETO REMUNERATÓRIO. SERVIDORES PÚBLICOS  
DISTRITAIS. ART. 37, XI, DA CF. EMENDAS**

**CONSTITUCIONAIS 41/2003 E 47/2005 E LEI 11.143/05. EFICÁCIA PLENA E APLICABILIDADE IMEDIATA. PARECER 055/2006/PROPE/PGDF. PEDIDO DE ATUALIZAÇÃO. POSTERIOR PROMULGAÇÃO DA EMENDA 46/2006 À LOF E DA LEI DISTRITAL 3.894/2006. PEDIDO DE REVISÃO DO PARECER 062/2006/PROPE/PGDF POR SERVIDORES APOSENTADOS, VISANDO À EXCLUSÃO DO TETO DAS VANTAGENS PESSOAIS INCORPORADAS.**

1 – Com o advento da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 46/2006 foi instituído um teto remuneratório único para os servidores públicos do Distrito Federal, vinculado ao subsídio dos Desembargadores do TJDF, conforme a faculdade outorgada pelo § 12 do art. 37 da Constituição Federal.

2 - O teto remuneratório dos policiais civis, militares e bombeiros militares do DF vincula-se ao subsídio mensal dos Desembargadores do TJDF, à semelhança dos demais servidores públicos distritais. Interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais relacionados à peculiar situação do Distrito Federal.

3 – As empresas públicas e as sociedades de economia mista do DF, mesmo aquelas que não recebem recursos do Tesouro do DF para custeio de suas respectivas folhas de pessoal, devem observar o teto remuneratório previsto para todos os servidores públicos distritais, conforme a Recomendação do CPRH/DF, exarada na 1.024ª Reunião Ordinária, uma vez que homologada pelo Chefe do Poder Executivo Distrital, que vem a ser, em última análise, o representante do acionista majoritário dessas empresas estatais.

4 – Obrigatória a inclusão no teto das vantagens pessoais ou outras de qualquer natureza, sendo excluídas do mesmo, tão-somente, as verbas de caráter indenizatórias previstas em lei. Art. 37, § 11, da CF. Comandos constitucionais expressos, de observância obrigatória para os membros da Federação.

5 – A pretensão de servidores aposentados de verem excluídas do teto remuneratório as vantagens pessoais incorporadas, sob o fundamento de precedentes favoráveis do STF (MS 24.875-1) e do TJDF não encontra amparo constitucional. Os precedentes suscitados não se prestam a legitimar a alteração do entendimento da Administração, pois além de terem efeito *inter partes* e não *erga omnes*, não espelham unanimidade jurisprudencial suficiente a autorizar a Administração a estendê-la a todo o complexo administrativo do Distrito Federal. Constatação da existência de inúmeros precedentes jurisprudenciais contrários à tese dos requerentes, tanto do STF como do TJDF.

6 - Embora seja inconteste o direito da administração em rever seus atos, nesse momento atual e diante de tema de tal complexidade, não deve a Administração agir açodadamente, antecipando-se ao próprio Poder Judiciário, que ainda não pacificou o assunto. Pela manutenção do entendimento anterior exarado nos Pareceres 062/2006/PROPE/PGDF e 055/2006/PROPE/PGDF, com as alterações procedidas no presente opinativo.