

DEBATES SOBRE O TETO DE RETRIBUIÇÃO PECUNIÁRIA NO FUNCIONALISMO PÚBLICO BRASILEIRO

*Elói Martins Senhoras**

*Ariane Raquel Almeida de Souza Cruz**

A relevância jurídica do tema de limite sobre retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira tem se estruturado como uma força profunda e de longa duração desde a Constituição Federal de 1998, em razão de ser objeto de sucessivas tentativas de regulamentação por meio de, tanto, norma constitucional originária, quanto, normas derivadas de emenda constitucional, leis ordinárias e atos normativos.

O descrédito temporal presente no Brasil frente à ausência de efetividade material do dispositivo constitucional do teto de retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira é o reflexo das contradições aparentes no artigo 37 da Magna Carta, bem como entre o interesse público primário e secundário sobre o tema.

Em primeiro lugar, a aparente contradição existente no artigo 37 da Constituição Federal se torna evidente em razão dos incisos XI e XV, haja vista que o limite de retribuição pecuniária, ao atender o princípio da moralidade, entra em conflito com o princípio do direito adquirido na norma originária, uma vez que toda retribuição pecuniária do servidor público ativo, aposentado ou pensionista é irredutiva.

No inciso XI do artigo 37, a fixação de um limite de valor de pagamento no funcionalismo público está prevista na Constituição Federal de 1988 com o objetivo de gerar moralidade para o bom funcionamento da Administração Pública atender ao interesse público primário e contra a *lógica de rentseeking* em que há ganhos improdutivos devido a vazamentos de renda com supersalários.

No inciso XV do artigo 37, por sua vez, o direito dos servidores públicos de receberem a integralidade de seus proventos repercute na normatização constitucional de que os rendimentos são irredutíveis, impedindo, assim a eventual possibilidade de redução salarial devido ao dispositivo do inciso XV que normatiza um teto pecuniário na Administração Pública.

Em segundo lugar, há uma esquizofrenia normativa relacionada ao limite da retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira que é oriunda de duas tendências antagônicas que se

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Especialista, mestre, doutor e pós-doutor em Ciências Jurídicas. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.works.bepress.com/eloi.

* Professora do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-RR). Auxiliar de pesquisa, bacharel em Direito e especialista pós-graduada *lato sensu* em Direito Eleitoral. Endereço para contato: raquelkf@gmail.com.

manifestam por recorrente tensão entre o interesse público primário, que define uma rigidez de teto remuneratório com base nos subsídios mensais em parcela única dos ministros do STF, e, o interesse público secundário que define uma flexibilidade do teto remuneratório corporativa a fim de garantir vantagens pecuniárias.

De um lado, a *concepção normativa* da promoção de moralidade na Administração Pública por meio da proibição de supersalários acima do teto constitucional é comandada pela lógica do limite estar vinculado ao subsídio dos ministros do STF categoria funcional com maior retribuição de pagamento, a ser recebido em parcela única, sem complementações pecuniárias (SENHORAS; SOUZA CRUZ, 2014).

De outro lado, a *concepção fática* de constante mudança interpretativa sobre a estrutura de pagamento de servidores aponta para a flexibilização do teto constitucional, conforme Nunes (2013), a fim de garantir complementações pecuniárias, sem incorrer em limitação, baseada no subsídio dos ministros do STF, para garantir direitos de natureza social (auxílio alimentação, licença maternidade, férias), indenizatória (auxílio transporte e moradia), econômica (cumulação lícita de cargos) ou de adicional de função (verbas de representação e de cargos em comissão ou prêmios de produtividade).

Tomando como referência a complexidade que o tema do limite de retribuição pecuniária tem na Administração Pública brasileira, faz-se necessário desenvolver uma arqueologia do conhecimento, tanto, sobre a evolução normativa sob o *prisma legiferante*, quanto sobre o prisma jurisprudencial do STF consolidada a partir do estudo de casos de julgamentos.

Sob o *prisma legiferante*, existe uma persistente dificuldade da Administração Pública implementar no Brasil um limite de retribuição pecuniária aos servidores públicos, a despeito da definição de comandos normativos presentes na Constituição Federal de 1988 e nas Emendas Constitucionais da Reforma Administrativa, EC 19/1998, e, da Reforma da Previdência, EC 41/2003.

Em primeiro lugar, o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 determina a sujeição dos servidores públicos a um valor salarial limite na Administração Pública para toda retribuição pecuniária ou provento de aposentadoria e pensão recebidos nos três poderes e nos três entes federativos, incidindo a lógica de abatimento para valores superiores ao teto.

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 (BRASIL, 1988a).

No plano positivo, além do dispositivo do inciso XI do artigo 37, o constituinte originário também normatizou a questão do limite de provento pecuniário no funcionalismo público brasileiro, por meio do artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias¹, o qual determinava com rigidez o imediato corte de qualquer provento que estivesse sendo recebido acima do teto constitucional.

No plano negativo, a redação originária sobre o limite pecuniário presente na Constituição Federal, no artigo 37, inciso XI apresentou problema de efetivação material do texto normativo durante dez anos, devido à falta de regulamentação ordinária para estipular o valor teto das remunerações federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o que repercutiu em um claro silêncio administrativo.

Em segundo lugar, a Emenda Constitucional 19/1998, determinou nova redação para o inciso XI do artigo 37, simplificando-o e enrijecendo o sistema de fixação de limites de retribuição pecuniária para servidores na Administração Pública independente do Poder ou do ente federativo, com base de referência no subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do STF, que é uma categoria exclusiva de pagamento, formado por parcela única, sem outros acréscimos.

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 (BRASIL, 1998).

Conhecida como Reforma Administrativa, a Emenda Constitucional 19/1998 criou dois regimes de retribuição pecuniária (remuneração e subsídio) e trouxe a limitação remuneratória dos servidores públicos, tomando a referência do teto no subsídio dos Ministros do STF, embora tenha persistido por mais 5 anos o problema de efetivação material da norma, uma vez que prevaleceu a interpretação do limite de remuneração não ser auto-aplicável, por inexistir uma norma supra-constitucional de iniciativa conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para a definição do valor teto.

Em terceiro lugar, a Emenda Constitucional 41/2003, conhecida como Reforma da Previdência, trouxe a limitação dos proventos de aposentadoria tomando como referência os subsídios recebidos pelos ministros do STF, bem como a definição de devolver ao Congresso

¹ "Artigo 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" (BRASIL, 1988b).

Nacional, com sanção do presidente da República, a competência para fixar as retribuições pecuniárias dos ministros do STF.

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (BRASIL, 2003).

Cumprido ressaltar que a Emenda Constitucional 41/2003, ao mesmo tempo que manteve a lógica de limitação das retribuições pecuniárias com base nos subsídios dos ministros STF, contornando o problema da ausência de lei conjunta fixadora do valor teto no funcionalismo público, retomou a disposição constitucional do legislador originário, por meio da adoção das remunerações paradigmáticas, ao reinstituir a definição dos valores em cada ente federativo por meio de um teto geral e outro específico².

Sob o *prisma jurisprudencial*, o STF teve um destacado papel na consolidação de jurisprudência que de maneira incremental repercutiu na relativização da efetividade do texto constitucional originário sobre a limitação de retribuição pecuniária dos servidores públicos por meio de uma hermenêutica predominantemente flexível que procurou conciliar a moralidade e o corporativismo burocrático.

O papel jurisprudencial do STF definiu uma transformação hermenêutica da Constituição Federal de 1988 que repercutiu em uma inefetividade material da norma de retribuição pecuniária de servidores públicos com a mudança de padrão rígido e fechado (*hard law*) previsto no texto constitucional originário para um padrão flexível e poroso (*soft law*) diante da deliberação nos julgamentos de uma série crescente de exceções que quebram o teto pecuniário desde 1989 até os dias atuais.

² “Assim, estabeleceu, como teto geral para todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal. No que concerne aos tetos específicos (subtetos), foi fixado para os municípios o subsídio do prefeito e, para Estados e Distrito Federal, foram previstos três subtetos: 1º) no Executivo, o subsídio mensal do governador; 2º) no Legislativo, o subsídio dos deputados estaduais e distritais; 3º) no Judiciário, o subsídio dos desembargadores do Tribunal de Justiça, aplicável esse limite aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores públicos” (CARVALHO FILHO, 2007, p. 648).

Dentre as centenas de julgamentos que chegaram ao STF sobre o limite constitucional de retribuição pecuniária no funcionalismo público brasileiro, o quadro 1 apresenta dez jurisprudências consolidadas ao longo de vinte e cinco anos a fim de demonstrar a existência de um claro padrão de migração interpretativa para uma flexibilização na quebra do teto.

Quadro 1 – Ilustração jurisprudencial consolidada pelo STF sobre teto de retribuição pecuniária no funcionalismo público brasileiro

1989	ADI 14/DF	Exclusão das vantagens individuais em relação ao teto; e, equivalência entre os poderes no reajuste pecuniário (princípio da equivalência nos paradigmas máximos)
1992	Diversos casos a partir de 1992	Os limites de remuneração dos servidores ativos são também aplicáveis aos proventos e às pensões pagas segundo o regime previdenciário especial dos servidores públicos
1993	Diversos casos a partir de 1993	A União, os Estados e Municípios podem estabelecer subtetos por lei, isto é, limites de remuneração inferiores aos valores percebidos pelos paradigmas referidos na Constituição Os limites máximos retribuição pecuniária são aplicáveis, também, às empresas públicas e sociedades de economia mista
1994	RMS 21946/AL	O limite à retribuição pecuniária dos Ministros de Estado deve ser atribuído ao cargo, por decreto-legislativo, e não em razão de opção do titular caso seja parlamentar ou servidor público
	Diversos casos a partir de 1994	A fixação de limites máximos de remuneração é matéria sujeita à reserva de lei, descabendo disciplina mediante decreto do Poder Executivo
1995	Diversos casos a partir de 1995	São excluídas do limite máximo de retribuição pecuniária as vantagens pessoais, como de <i>adicional</i> na aposentadoria, por tempo de serviço, quintos, estabilidade financeira; <i>gratificação</i> de risco de vida; produtividade; <i>vantagens</i> de função gratificada, representação de gabinete, cargo em comissão e de tempo integral; <i>verba</i> de honorários advocatícios e <i>indenizações</i> de habilitação
1997	ADI 1590/SP	Auto-aplicação de teto de retribuição pecuniária aos Poderes e entes federativos independente da promulgação de lei específica
	AI 189110/SC AO 170/GO	O princípio da equivalência dos tetos de retribuição pecuniária é extensivo os entes federativos subnacionais, Estados, Distrito Federal e Municípios
2007	ADI 3854/DF	Exclui os magistrados estaduais da aplicação do teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos ministros do STF devido à violação do princípio da isonomia no inciso XI do artigo 37, em razão de haver tratamento discriminatório entre magistrados federais e estaduais, os quais desempenham funções idênticas e se submetem a único estatuto.
2014	RE 609381/GO	A eficácia imediata do limite remuneratório traz consigo a vedação do pagamento de excessos e com eventuais cortes nas retribuições pecuniárias que rompem o teto, sem incorrer no ônus de restituição de valores anteriormente recebidos por parte dos servidores públicos

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Modesto (2001) e STF (1989; 1994; 1997; 2007; 2014).

Conforme Grotti (2008), a longa lista de jurisprudência consolidada pelo STF produziu um curioso fenômeno relacional no Direito brasileiro, no qual as mutações hermenêuticas de flexibilização do tema do teto de retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira passaram a criar novas demandas judiciais de flexibilização, bem como a ser alvo de um processo

legiferante de emendas que repercutiu similarmente na não-observância dos limites constitucionais de remuneração impostos pelo texto constitucional originário³.

Todo esse contexto permite a conclusão de que o Supremo Tribunal teve participação decisiva para a falta de atribuição da máxima efetividade do texto constitucional, de modo que a limitação remuneratória dos servidores públicos, embora tenha verificado avanços, é problema ainda não resolvido totalmente (OLIVEIRA, 2013, p. iv).

Há que se destacar que o STF consolidou uma jurisprudência que é caracterizada pela flexibilidade sobre a limitação de retribuição pecuniária na Administração Pública brasileira ao longo das últimas três décadas, com reconhecimento da presença do instrumento processual da Repercussão Geral de alguns processos atualmente em tramitação que buscam aumentar esta porosidade (STF, 2011):

- 1) Questões constitucionais relativas à inclusão de vantagens pessoais no teto de retribuição pecuniária do funcionalismo público, como no Recurso Extraordinário 606358/SP;
- 2) Aplicabilidade do teto pecuniário sobre parcelas de aposentadorias ou pensões recebidas cumulativamente, tal como registrado no Recurso Extraordinário 612975/MT, ou ainda;
- 3) Aplicabilidade do teto à soma das remunerações provenientes da cumulação de dois cargos públicos no mesmo ente federativo, conforme previsto no Recurso Extraordinário 602043/MT.

Segundo Modesto (2001) e Grotti (2008), o completo descrédito da norma constitucional referente aos limites à retribuição pecuniária de servidores, aposentados e pensionistas da Administração Pública brasileira não é apenas o resultado de um processo legiferante, mas antes é oriundo da consolidação jurisprudencial do STF quanto à flexibilização da norma originária por meio da admissão de exceções pecuniárias em relação ao teto.

Devido aos conflitos aparentes presentes na Constituição Federal de 1988 quanto ao valor limite de retribuição pecuniária ao servidor pública, o STF tendeu a consolidar um padrão flexível de hermenêutica que buscou quebrar as situações de antinomia, embora tenha repercutido no

³ “Na linha dessas decisões, mas sem critério, várias parcelas remuneratórias foram sendo excluídas também pelo Legislador. No âmbito da União, a Lei 8.112/1990 excluía seis parcelas remuneratórias da incidência do teto de remuneração; poucos anos depois, a Lei n. 8.448/92 já referia a quinze exclusões e a Lei 8.852/94 previa nada menos de dezessete exclusões, algumas mencionadas em cláusulas abertas, a exemplo da permissão, dada ao Poder Executivo, para reconhecer, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mistas, novas exceções mediante acordo ou negociação coletivas. No Poder Judiciário, a par disso, era usual que as condenações judiciais determinassem que a condenação pecuniária deferida deveria ser considerada "vantagem individual", por haver sido concedida em "termos individuais", sendo excluída das contenções do teto de remuneração” (MODESTO, 2001, p. 08).

surgimento de exceções à regra constitucional e no distanciamento aos objetivos rígidos de promoção da moralidade criados pelo constituinte originário.

Embora os servidores públicos brasileiros em sua maioria não atinjam o teto constitucional de retribuição pecuniária, uma restrita cúpula de servidores nos três poderes e nos entes federativos atualiza constantemente a importância do assunto por meio da sua força corporativa que se manifesta relacionalmente e de maneira autopoética, tanto, em um contexto jurisdicional de constantes mutações por ação ou por omissão do Judiciário, quanto, em um contexto legiferante de promoção de emendas constitucionais.

Conclui-se que, ao invés do tema de limitação da retribuição pecuniária de servidores públicos se estabilizar no Brasil, existe um crescente aumento da sua complexidade dado o volume acentuado de interações do funcionalismo público com as esferas legiferante e jurisdicional, o qual incrementalmente tem impactado em uma baixa efetividade material da norma constitucional devido à esquizofrênica capacidade de mutação normativa e hermenêutica.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2015.

BRASIL. *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional 19, de 04 de Junho de 1998*. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2015.

BRASIL. *Emenda Constitucional 41, de 19 de Dezembro de 2003*. Brasília: Planalto, 2003. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 18/01/2015.

CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

MODESTO, P. “Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais”. *Revista Diálogo Jurídico*, ano 1, vol. 1, n. 3, 2001.

NUNES, R. L. D. “O Regime de Remuneração dos Agentes Públicos e a Incidência do Teto Constitucional”. *Revista Universo Jurídico*, ano XI, Abril, 2013. Disponível em: <www.uj.novaprolink.com.br>. Acesso em 18/01/2015.

OLIVEIRA, F. S. *Teto remuneratório constitucional*. Monografia de especialização em Direito Administrativo. Brasília: IDP, 2013.

SENHORAS, E. M.; SOUZA CRUZ, R. A. “Regimes pecuniários de retribuição e vantagem ao servidor público”. *Revista Síntese de Direito Administrativo*, vol. 105, 2014.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 14/SP/1989*. Relator: Ministro Célio Borja. Diário de Justiça: 01/12/1989. Brasília: STF, 1989.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1590/SP/1997*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário de Justiça: 15/08/1997. Brasília: STF, 1997.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3854/DF/1997*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Diário de Justiça: 29/06/2007. Brasília: STF, 2007.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Agravo de Instrumento. AI 189110/SC/1997*. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Diário de Justiça: 28/11/1997. Brasília: STF, 1997.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Ação Originária. AO 170/GO/1997*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Diário de Justiça: 04/04/1997. Brasília: STF, 1997.

STF – Supremo Tribunal Federal. “Teto remuneratório para servidores é tema com repercussão geral”. *Notícias STF* [28/08/2011]. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 18/01/2015.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário. RE 118024/SP/1992*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Diário de Justiça: 03/04/1992. Brasília: STF, 1992.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário. RE 609381/GO/2014*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Diário de Justiça: 02/10/2014. Brasília: STF, 2014.

STF – Supremo Tribunal Federal. *Recurso Ordinário em Mandato de Segurança RMS 21946/AL/1994*. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário de Justiça: 01/07/1994. Brasília: STF, 1994.

