TETO DE REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO: AGORA É PRA VALER?

Luiz Alberto Gurgel de Faria

Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Mestre em Direito Público pela UFPE, Professor da UFRN e dos cursos de especialização em Direito Administrativo e Direito Tributário da UFPE.

SUMÁRIO: 1. *Introdução;* 2. *Remuneração – Conceito;* 3. *O Teto de Remuneração na sua Redação Original na Carta de 1988;* 4. *A Mudança Introduzida na Reforma Administrativa;* 5. *As Novas Regras Inseridas na Recente Reforma Previdenciária;* 6. *Conclusão;* 7. *Bibliografia.*

1. INTRODUÇÃO

No decorrer de mais de quinze anos de vigência da Lei Maior, um dos capítulos mais alterados foi exatamente o da Administração Pública, especialmente nas regras que cuidam dos servidores públicos¹.

Cargos, empregos e funções, antes exclusivos de brasileiros, passaram a ser acessíveis também aos estrangeiros, nos termos da lei. O direito de greve, que deveria ser disciplinado por lei complementar, pode agora ser regulado por lei ordinária (embora esta, até hoje, ainda não tenha vindo ao mundo jurídico). As regras de aposentadoria foram, por demais, modificadas. Deixou-se de empregar a expressão “servidores públicos” para os militares. A isonomia de vencimentos foi banida da Carta, dentre outras diversas mudanças.

¹ O termo será utilizado neste trabalho em sentido amplo, abrangendo todas as pessoas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante a percepção de valores pecuniários, inclusive os agentes políticos.

Nesse contexto, o dispositivo que trata do teto de remuneração dos servidores já se encontra em sua terceira versão e a grande indagação a ser feita é se realmente ele veio para impor limites efetivos às retribuições recebidas.

O presente trabalho tem por desiderato a análise do tema. O estudo começa expondo o conceito de remuneração, objetivando apreender o que se está realmente a limitar. Em seguida, deve-se examinar o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em sua redação original, buscando extrair quais os parâmetros inicialmente estabelecidos. Após, há uma incursão pela reforma administrativa trazida com a Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, e as suas mudanças e conseqüências acerca do assunto, alcançando-se, então, o texto atual, inserido na reforma previdenciária, contida na Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003, propondo-se a interpretação que a ele deve ser atribuída.

2. REMUNERAÇÃO – CONCEITO

As definições de vencimento, vencimentos e remuneração sempre foram alvo de controvérsias, seja no âmbito doutrinário, seja na esfera jurisprudencial, e, ainda hoje, equívocos são observados. Na verdade, após tantos anos de estudo do tema, a confusão não mais deveria ocorrer.

O primeiro termo corresponde à retribuição pecuniária básica que é paga ao servidor público pelo exercício do cargo, emprego ou função, sem qualquer acréscimo, observados o padrão, classe, nível ou grau ocupados (estas nomenclaturas são distintas nas mais diversas legislações que cuidam do tema). Já os vencimentos se referem à soma do vencimento mais as parcelas fixas atribuídas por lei para aquela determinada categoria de agente público. Por fim, a remuneração diz respeito ao valor total recebido, incluindo-se aí as vantagens variáveis. Vamos imaginar uma situação para aclarar melhor a questão²: Analista Judiciário do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pelo fato de se encontrar na classe “A”, padrão 1, recebe dois mil reais. A lei prevê que a gratificação de atividade judiciária (GAJ) compõe os estipêndios dos servidores do Poder Judiciário da União, paga no montante de duzentos e quarenta reais. Além disso, o mencionado agente se encontra exercendo a Supervisão do Setor de Publicação de Acórdãos junto a uma das Turmas daquele Sodalício, fazendo jus à percepção de

² É importante destacar que as parcelas e os valores mencionados são aleatórios, apenas a título exemplificativo, sem maior apego ao texto legal que trata das carreiras e fixa os valores a serem pagos aos servidores do Judiciário da União.

uma função comissionada (FC 05), no montante de mil reais. *In casu*, o vencimento do cargo é de dois mil reais. Os vencimentos, dois mil, duzentos e quarenta reais. Já a remuneração, três mil, duzentos e quarenta reais.

Analista Judiciário (Classe “A”, Padrão 1)

Vencimento	R\$ 2.000,00
GAJ	R\$ 240,00
FC – 05	R\$ 1.000,00
TOTAL	R\$ 3.240,00

Não é demais destacar que a Constituição Federal garante, em seu art. 37, XV, a irredutibilidade tão-só dos vencimentos (e, agora, também dos subsídios, termo cuja explicação será feita adiante), o que não poderia ser diferente, pois a remuneração abrange, como já mencionado, parcelas variáveis, insuscetíveis, pois, de proteção sob o manto de tal preceito. No exemplo citado, caso o servidor deixe de exercer a função comissionada referida, passará a receber dois mil, duzentos e quarenta reais, tendo uma redução em sua remuneração, perfeitamente admissível, mas não em seus vencimentos, pois a Carta Magna assim proíbe.

Sobre o conceito das vantagens em destaque, é válido transcrever o esólio de José Afonso da Silva³:

“Os termos *vencimento* (no singular), *vencimentos* (no plural) e *remuneração* dos servidores públicos não são sinônimos. *Vencimento*, no singular, é a retribuição devida ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, emprego ou função, correspondente ao símbolo ou ao nível e grau de progressão funcional ou ao padrão, fixado em lei. Nesse sentido, a palavra não é empregada uma só vez na Constituição. *Vencimentos*, no plural, consiste no *vencimento* (retribuição correspondente ao símbolo ou ao nível ou ao padrão fixado em lei) acrescido de *vantagens pecuniárias* fixas. Nesse sentido, o termo é empregado em vários dispositivos constitucionais. *Remuneração* sempre significou, no serviço público, uma retribuição composta de uma parte fixa (geralmente no valor de dois terços do padrão do cargo, emprego ou função) e outra variável, em função da

³ Curso de Direito Constitucional Positivo, 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 664.

produtividade (quotas-partes de multas) ou outra circunstância. É o tipo de retribuição aplicada a certos servidores do Fisco (*os fiscais*) que, além de vencimentos (padrão mais adicionais etc), tinham ou têm também o direito de receber quotas-partes de multas por eles aplicadas. Hoje se emprega o termo *remuneração* quando se quer abranger todos os valores, em pecúnia ou não, que o servidor percebe mensalmente em retribuição de seu trabalho. Envolve, portanto, *vencimentos*, no plural, e mais quotas ou outras vantagens variáveis em função da produtividade ou outro critério. Assim, a palavra *remuneração* é empregada em sentido genérico para abranger todo tipo de retribuição do servidor público, com o que também envolve o seu sentido mais específico lembrado acima.”

Não é outra a lição de Carmem Lúcia Antunes Rocha⁴:

“Remuneração é o total dos valores percebidos, a qualquer título, pelos agentes públicos. É o valor integral do quanto percebido pelo agente público, abarcando todas as parcelas que compõem a contraprestação que lhe é devida pelo exercício do cargo e/ou funções. (...)

Vencimento é a contraprestação pecuniária devida ao ocupante de cargo, função ou emprego público pelo seu exercício, sendo definido legalmente em estrita correspondência com o símbolo, o nível e o grau estabelecido para ele. O vencimento é o padrão de pagamento devido legalmente, sendo estabelecido e identificado pela definição legal do próprio cargo, função ou emprego a que corresponde. A mesma palavra utilizada no plural tem outra conotação jurídica. *Vencimentos* compreende a soma dos valores correspondentes ao padrão definido legalmente para o cargo, função ou emprego acrescido das parcelas outorgadas como vantagens que são garantidas, em caráter permanente e fixo, para o agente.”

Não devem, pois, subsistir dúvidas acerca dos significados das espécies remuneratórias em destaque.

3. O TETO DE REMUNERAÇÃO E SUA REDAÇÃO ORIGINAL.

O art. 37, inciso XI, assim dispunha acerca dos limites de remuneração do servidor público:

⁴ Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos, 1ª edição. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 305/306.

“Art. 37. (...)

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;”

Como se pode constatar, o constituinte fixou o limite de **remuneração** dos servidores públicos, abrangendo, assim, todas as parcelas por eles recebidas, de modo que o montante superior ao teto ali fixado deveria ser cortado, não só em aplicação ao preceito acima transcrito, como também ao art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵.

Para cada esfera de Poder foi estabelecido um parâmetro: no Legislativo, a remuneração dos membros do Congresso Nacional; no Executivo, dos Ministros de Estado; no Judiciário, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se nos Estados e no Distrito Federal os seus correspondentes (Deputados Estaduais e Distritais, Secretários de Estado e Desembargadores, respectivamente), observando-se, ainda, nos Municípios, como teto, a remuneração de Prefeito.

Veja-se que o dispositivo fixa o teto com base na “remuneração, em espécie, a qualquer título”, dos agentes acima mencionados, expressão essa, no meu sentir, redundante, pois a remuneração, pelo seu próprio conceito, já abrange todas as parcelas recebidas.

Apesar disso, o Supremo Tribunal Federal, analisando o inciso XII do citado artigo 37 (em sua redação original – “os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;”), assim decidiu:

“EMENTA- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEI-

⁵ “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.”

ROS. O PARAGRAFO 2. DO ARTIGO 2. DA LEI FEDERAL N. 7.721, DE 6 DE JANEIRO DE 1989, QUANDO LIMITA OS VENCIMENTOS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ‘COMPUTADOS OS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO’ - À REMUNERAÇÃO MÁXIMA VIGENTE NO PODER EXECUTIVO, VULNERA O ART. 39, PAR. 1., ‘IN FINE’, DA CONSTITUIÇÃO, QUE SUJEITA A TAL LIMITE APENAS OS ‘VENCIMENTOS’, EXCLUÍDAS AS VANTAGENS ‘PESSOAIS’. COMPATIBILIDADE DO CONCEITO DE ‘VENCIMENTOS’ ESTABELECIDO NA LEI COMPLEMENTAR N. 35/79 E EM OUTROS ARTIGOS DA LEI MAIOR COM A EXEGESE DO ALUDIDO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES ‘... E VANTAGENS PESSOAIS (ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO)...’, CONSTANTE DO PAR. 2., ART. 2. DA LEI 7.721/89.” (STF, Tribunal Pleno, ADI 14/DF, Rel. Min. Célio Borja, DJU 01.12.1989, p. 17759).

O Pretório Excelso interpretou o preceito indicado em consonância com o seu art. 39, § 1º (sempre de acordo com a redação original), de maneira a excluir as vantagens de caráter individual.

Com todo o respeito à decisão proferida, a mesma não emprestou a melhor exegese ao assunto, pois, como alhures já dissertado, os vencimentos englobam as parcelas fixas atribuídas por lei ao agente público. Ora, se os adicionais por tempo de serviço constituem vantagem fixa a ser paga aos integrantes da carreira da magistratura (Lei Complementar nº 35, de 14.03.1979, art. 65, VIII), dúvidas não poderiam subsistir acerca de seu cômputo no limite previsto no inciso XII, art. 37, da Carta Magna.

Apesar do comentário feito, não se pode olvidar que compete ao Supremo a missão de guardião da Constituição, cabendo-lhe proferir a última palavra em temas dessa alçada, e assim ocorreu.

Dessa forma, o *leading case* supratranscrito, interpretando outro dispositivo constitucional que dispunha acerca de matéria distinta, embora correlata, passou a ser também invocado quando de julgamentos acerca do teto de remuneração, conforme revela o acórdão cuja ementa se destaca:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCURADORES DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. LEI Nº 10.430, DE MARÇO DE 1988, ART.

42. **TETO REMUNERATÓRIO. GRATIFICAÇÃO DE GABINETE, ADICIONAL DE FUNÇÃO E HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.** Legitimidade do teto remuneratório, na forma fixada pelo dispositivo legal sob enfoque. Preceito que não foi recebido pela CF/88, no ponto em que fixou teto para a remuneração bruta, a qualquer título, dos servidores municipais. **Orientação assentada pelo STF, na ADI 14, Rel. Min. Célio Borja, no sentido de que deverão ser excluídas do cálculo do teto previsto no art. 37, XI, da CF/88, as vantagens pessoais, como tais, entretanto, consideradas apenas as decorrentes de situação funcional própria do servidor e as que representem uma situação individual ligada à natureza ou às condições de seu trabalho.** Hipótese a que não se subsume a última das vantagens em destaque. Ausência, nos autos, de elementos que permitam a identificação da natureza jurídica da segunda delas. Recurso conhecido e parcialmente provido.” (STF, Tribunal Pleno, RE 220397/SP, Relator Min. Ilmar Galvão, DJU 18.06.99, p. 00025). (Grifei).

Mais uma vez há de se suplicar todas as vênias à Corte Maior, pois o equívoco se renovou, tendo em vista que a remuneração corresponde ao valor total recebido pelo agente público, incluindo-se aí até parcelas variáveis, de modo que as vantagens pessoais não poderiam ser excluídas do teto de remuneração do servidor público. Porém, como compete àquela Casa a interpretação final acerca da questão, o seu veredicto foi devidamente acatado, estimulando até ao próprio legislador dispor acerca das verbas que deveriam ser extirpadas do teto, como na redação original do parágrafo único, art. 42, da Lei nº 8.112, de 11.12.1990, na Lei nº 8.448, de 21.07.1992, e na Lei nº 8.852, de 04.02.1994. Além das previsões legais, no âmbito judicial tantas foram as “vantagens pessoais” excluídas do limite de remuneração que este praticamente deixou de existir.

4. A MUDANÇA INTRODUZIDA NA REFORMA ADMINISTRATIVA

Nos idos de 1998, ultimada quase uma década da Constituição Cidadã, não havia margem a incertezas: o teto não havia “colado”. Se existia a determinação efetiva de se estabelecer um limite de remuneração ao servidor público, uma mudança deveria ser feita, o que terminou ocorrendo com a promulgação da Reforma Administrativa, através da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, que deu nova redação ao art. 37, inciso XI:

“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.”

O texto não deixava oportunidade para qualquer trabalho hercúleo por parte dos intérpretes. Ao revés, a tarefa era por demais suave. O novo teto estabelecido – o subsídio⁶ de Ministro do Supremo Tribunal – incluía as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. O limite, agora, tinha tudo para vingar.

Nada obstante, esta não foi a realidade. Reunido em sessão administrativa, poucos dias após a aprovação da EC 19/1998, mais precisamente em 24.06.1998, o Plenário do Pretório Excelso, assim deliberou:

“O Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, presentes os Senhores Ministros Celso de Mello (Presidente), Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim, resolveu: 1º deliberar, por 7 votos a 4, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão, que não são auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, §4º, da Constituição, na redação que lhes deram os arts. 3º e 5º, respectivamente, da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal - que servirá de teto -, nos termos do art. 48, XV, da Constituição, na redação do art. 7º da referida Emenda Constitucional nº 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decor-

⁶ O termo subsídio constitui novidade introduzida com a EC nº 19/1998, correspondendo à retribuição pecuniária paga em parcela única aos membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais (art. 39, § 4º, CF), podendo tal forma de remuneração ser estendida aos servidores públicos organizados em carreira (§ 8º)

rência disso, o Tribunal não teve por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98, por depender, a aplicabilidade dessa norma, da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados, do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Por qualificar-se, a definição do subsídio mensal, como matéria expressamente sujeita à reserva constitucional de lei em sentido formal, não assiste competência ao Supremo Tribunal Federal, para, mediante ato declaratório próprio, dispor sobre essa específica matéria. Deliberou-se, também, que, 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; (...)" (Transcrição de trecho da ata - grifos originais).

Voltava tudo à estaca zero. Deveras, enquanto não promulgada a lei fixadora do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, continuava a prevalecer o teto previsto na redação original da Carta, com todas as brechas para a exclusão das vantagens pessoais, o que, na prática, renove-se, obstaculizava qualquer limitação. Para piorar, tal lei precisava ser objeto de projeto de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 48, XV, CF, com a redação que lhe foi conferida pela EC 19/1998. Era autoridade demais para planejar uma lei só. Resultado: a mesma nunca veio ao mundo e o teto... Bem, na verdade, com todo o respeito, a “casa” continuava sem “telhado”.

5. AS NOVAS REGRAS INSERIDAS NA RECENTE REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Passados mais de cinco anos da vigência da EC 19/1998, o problema do teto de remuneração persistia, pois as quatro autoridades encarregadas do planejamento da lei para fixação do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal não cuidaram de seu mister nem demonstravam vontade política para tanto. Aliado a isso, começava a surgir outro problema, pois se discutia a constitucionalidade do preceito que conferia a missão para os mencionados agentes

públicos, sob o argumento, dentre outros, de que violava a autonomia dos poderes, especificamente do Judiciário, pois o projeto de atribuição de valores remuneratórios aos seus membros ficava também na dependência de integrantes do Legislativo e do Executivo.

Essa questão inicial foi resolvida com a aprovação da Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003, pois a fixação do subsídio de membro do Pretório Excelso voltou a ser de iniciativa exclusiva daquela Casa (art. 96, II, “b”, CF).

Ademais, a referida emenda estabeleceu novas regras para o teto de remuneração, nos seguintes termos:

“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, 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;”

Como se pode constatar, o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal foi conservado como teto de remuneração para os agentes públicos em geral. Manteve-se, igualmente, a extensão de tal limite aos aposentados e pensionistas, bem como aos casos de acumulação remunerada de cargos, empregos e funções, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. A novidade ficou por conta do estabelecimento de subtetos para os Municípios – subsídios dos Prefeitos – e Estados e Distrito Federal: no Executivo, o subsídio do Governador; no Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais; no Judiciário, o parâmetro a ser observado é o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado este a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos

por cento do subsídio de Ministro da Suprema Corte, estendendo-se tal regra para os membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos.

Objetivando exterminar qualquer dúvida acerca da aplicabilidade do preceito em destaque ou das regras a serem observadas enquanto não editada a lei fixando o subsídio de membro da Corte Maior, o detentor do Poder de Reforma inseriu na emenda o art. 8º, *in verbis*:

“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.” (Grifei)

Assim, enquanto não aprovado o subsídio referido, fica valendo, como limite máximo, o valor da maior remuneração atribuída por lei a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço.

No meu sentir, a EC 41/2003 traz regras claras a serem aplicadas de imediato, extirpando as controvérsias acerca da inclusão das vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza no teto de remuneração. Não há, além do mais, que se falar em direito adquirido à exclusão de tais verbas, pois, conforme consignado, desde a época da redação original da Lei Maior, esse foi o desejo do constituinte e assim constava em seu texto, inclusive de forma explícita (art. 17, ADCT)⁷.

⁷ O tema, contudo, não é tão simples, pois não se pode olvidar que a interpretação conferida pelo Pretório Excelso foi em linha contrária, admitindo a exclusão das vantagens pessoais do teto de remuneração, de modo que muitas demandas deverão ser propostas sob o fundamento do direito adquirido.

É importante consignar que não se está a defender a possibilidade de emenda constitucional violar direito adquirido, tema que já tive oportunidade de estudar e concluir em sentido diametralmente oposto⁸, mas sim a manter a coerência com o posicionamento exposto desde o início deste trabalho, no sentido de que o teto de remuneração, desde a origem, abrange as vantagens pessoais.

Há, porém, um vício a ser corrigido na emenda 41/2003, cuja gênese advém desde a EC 19/1998: a previsão de que o teto se aplica às situações de cargos, empregos e funções percebidos cumulativamente.

Ora, se o constituinte permitiu a mencionada acumulação, em caráter excepcional, especificando, de forma taxativa, as poucas hipóteses em que a mesma pode ocorrer, não se pode admitir que o reformador venha a tolher tal direito, fazendo, do texto da Lei Maior, letra morta. Com efeito, tomando como exemplo Ministro do Supremo Tribunal Federal, tal autoridade jamais poderia se valer do permissivo contido no art. 95, parágrafo único, inciso I, CF, e exercer o cargo de magistério, sob pena de trabalhar de forma gratuita, o que, em regra, é vedado por lei.

Na verdade, a melhor interpretação é que o teto de remuneração se aplica às hipóteses de acumulação em caráter isolado, ou seja, cada cargo, emprego ou função, desde que legalmente exercidos, nos termos autorizados pela Constituição, não pode ultrapassar o limite ali fixado.

Essa parece ser também a posição adotada pelo Ministro Marco Aurélio, conforme restou consignado na Ata da Primeira sessão administrativa do ano de 2004, realizada em 05 de fevereiro de 2004, do Pretório Excelso, cujo trecho se transcreve:

“Às dezessete horas, reuniu-se o Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, presentes os Ministros Maurício Corrêa (Presidente), Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa, para a apreciação da seguinte pauta: 1) Processo 319.269 – Após analisar as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 41/2003, o Tribunal decidiu, por maioria, nos termos do voto do Ministro Maurício Corrêa Presidente, que o valor do limite fixado pelo

⁸ Conferir, a propósito, artigo de minha autoria – O Direito Adquirido e as Emendas Constitucionais – publicado, dentre outras, na Revista Trimestral de Direito Público, vol. 22, São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 46/54, e Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados, vol. 170, São Paulo: Editora Vellenich, 1999, p. 57/68.

artigo 8º da referida Emenda corresponde a R\$ 19.115,19 (dezenove mil, cento e quinze reais e dezenove centavos), maior remuneração atribuída por lei, na data de sua publicação, a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, representação mensal e parcela recebida em razão de tempo de serviço e cuja composição é a seguinte: R\$ 3.989,81 (três mil, novecentos e oitenta e nove reais e oitenta centavos) a título de vencimento, na forma das Leis 10474/02 e 10697/03; R\$ 10.628,86 (dez mil, seiscentos e vinte e oito reais e oitenta e seis centavos) a título de representação mensal, conforme determinam os Decretos-Lei 2371/87, 1525/77 e 1604/78; e R\$ 4.496,52 (quatro mil, quatrocentos e noventa e seis reais e cinquenta e dois centavos) a título de adicional em razão do tempo de serviço, nos termos do artigo 65, inciso VIII, da Lei Complementar 35/79. **Vencido, nesse ponto, “o Ministro Marco Aurélio por entender que o valor corresponde a R\$ 17.343,70 (dezesete mil, trezentos e quarenta e três reais e setenta centavos), excluindo-se para tanto o adicional de 20% (vinte por cento) da representação mensal devida ao Presidente nos termos do Decreto-Lei 1525/77. Sua Excelência consignou , também, que considera inconstitucional a expressão ‘percebidos cumulativamente ou não’ contida no art. 1º da Emenda Constitucional 41/03, no que deu nova redação ao inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, assim como o referido artigo 9º da referida Emenda.** O Tribunal fixou, ainda, por unanimidade, nos termos do voto do Ministro Maurício Corrêa, o entendimento de que, no caso específico da acumulação dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, determinada pelo artigo 119, inciso I, letra “a” da Constituição, não se aplica a acumulação das remunerações para fins de incidência do limite estabelecido pelo inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal. Foram consignados e juntados ao processo os votos escritos dos Ministros Maurício Corrêa e Marco Aurélio...” (Grifei).

A propósito, fazendo uma análise sistemática das diretrizes fixadas pela Suprema Corte, a partir do momento em que se admite a percepção conjunta das espécies remuneratórias pertinentes aos cargos de Ministros daquele Sodalício e do Tribunal Superior Eleitoral, cuja acumulação é prevista na Constituição, pode-se chegar à idêntica ilação já externada neste trabalho – o teto de remuneração se aplica às hipóteses de acumulação em caráter isolado, sendo certo, porém, que, não houve expressa manifestação nesse sentido.

Ademais, com a devida vênia da maioria dos integrantes daquele Sodalício, o teto fixado efetivamente deveria ser R\$ 17.343,70 (dezessete mil, trezentos e quarenta e três reais e setenta centavos), pois o art. 8º da EC 41/2003 expressamente prevê as parcelas de remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal que deveriam ser computadas para tal efeito: vencimento, representação mensal e a parcela recebida em razão de tempo de serviço, não incluindo a vantagem de representação de seu Presidente.

6. CONCLUSÃO

Conforme se pôde constatar, desde quando estabelecido, o teto de remuneração do servidor público vem sendo alvo de constantes “bombardeios”, seja através de iniciativa dos interessados na Justiça, seja por intermédio do próprio legislador, elegendo parcelas que a ele não se sujeitam.

A Emenda Constitucional 19/1998 tentou pôr fim às discussões, ao fixar que as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza estavam incluídas na nova limitação ali conferida – subsídio de Ministro da Suprema Corte. Nada obstante, a consulta respondida em 24.06.1998, em sessão administrativa daquele Sodalício, determinou a manutenção do teto anterior, de modo que, na prática, as brechas para se ultrapassar o teto foram conservadas.

Com a reforma previdenciária, através da Emenda Constitucional 41/2003, novas regras foram estabelecidas, mantendo-se, porém a essência – o teto tinha como parâmetro o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, nele estando incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza. Inseriu-se um dispositivo de modo a proporcionar a aplicabilidade imediata do novo parâmetro.

Nada obstante, há um vício a ser corrigido, na medida em que o teto de remuneração deve ser aplicado às hipóteses de acumulação em caráter isolado, ou seja, cada cargo, emprego ou função, desde que legalmente exercidos, nos termos autorizados pela Constituição, não pode ultrapassar o limite ali fixado.

As regras a serem aplicadas são claras, extirpando as antigas controvérsias. Demandas não de ser propostas sustentando o direito à percepção de valores superiores ao teto, em face da existência de vantagens pessoais. Conforme já exposto alhures, com a devida vênia aos que entendem de modo contrário, tais benefícios devem ser abarcados pelo teto.

Resta, pois, a esperança de que a limitação, agora, seja pra valer.

7. BIBLIOGRAFIA

- BARROSO**, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- BONAVIDES**, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 1994.
- BRITO**, Carlos Ayres e **PONTES FILHO**, Valmir. Direito Adquirido contra as Emendas Constitucionais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 202, p. 81/87.
- CANOTILHO**, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- DANTAS**, Ivo. *Direito Adquirido, Emendas Constitucionais e Controle da Constitucionalidade*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1997.
- FARIA**, Luiz Alberto Gurgel de. O Direito Adquirido e as Emendas Constitucionais. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros Editores, vol.22, 1998, p. 46/54.
- FERREIRA FILHO**, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 1993.
- HORTA**, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- LOEWENSTEIN**, Karl. *Teoria de La Constitucion*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1965.
- MIRANDA**, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo II, 3ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 1991.
- NOVELLI**, Fábio Bauer. *Norma Constitucional Inconstitucional?* Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 199, p. 21/57.
- ROCHA**, Carmem Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SILVA**, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª edição. São Paulo: RT, 2002.
- SLAIB FILHO**, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1992.