

**O TETO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL SOB A ÓTICA
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

FLÁVIO ROBERTO DOS SANTOS PEREIRA
PRISCILA MARQUES MONTENEGRO DE OLIVEIRA
RAPHAEL DE SOUZA LIMA
PATRÍCIA ALVES



FLÁVIO ROBERTO DOS SANTOS PEREIRA
PRISCILA MARQUES MONTENEGRO DE OLIVEIRA
RAPHAEL DE SOUZA LIMA

**O TETO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL SOB A ÓTICA
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Artigo apresentado ao Centro Universitário Brasileiro - UNIBRA, como requisito à disciplina de Monografia - Professora Orientadora: Mestre Patrícia Alves.

Recife 2023

Ficha catalográfica elaborada pela
bibliotecária: Dayane Apolinário, CRB4- 2338/ O.

P436t Pereira, Flávio Roberto dos Santos.
O teto do funcionalismo público municipal sob a ótica da constituição federal de 1988 e da jurisprudência do supremo tribunal federal / Flávio Roberto dos Santos Pereira, Priscila Marques Montenegro de Oliveira; Raphael de Souza Lima. - Recife: O Autor, 2023.
51 p.
Orientador(a): Ma. Patrícia Alves.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Centro Universitário Brasileiro - UNIBRA. Bacharelado em Direito, 2023.
Inclui Referências.
1. Teto remuneratório. 2. Subteto municipal. 3. Constituição federal de 1988. 4. Supremo tribunal federal. 5. Jurisprudência. I. Oliveira, Priscila Marques Montenegro de. II. Lima, Raphael de Souza. III. Centro Universitário Brasileiro. - UNIBRA. IV. Título.

CDU: 34

Resumo

O presente trabalho tem como escopo o teto do funcionalismo público municipal sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A problemática consiste em identificar se as diretrizes definidas na Constituição Federal de 1988 referentes ao Teto do Funcionalismo Público Municipal são aplicadas de forma isonômica entre os agentes públicos a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal. A relevância justifica-se por tratar de matéria de porte constitucional relacionada ao funcionalismo de 5.568 municípios brasileiros. Dentre os questionamentos, pode-se citar a averiguação da existência de um tratamento isonômico das diversas carreiras municipais em relação ao teto constitucional. O objetivo geral da pesquisa consiste em relatar o panorama atual das regras constitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, enumerando-se os seguintes fins específicos: 1) Identificar em normas de estatutura fiscal a definição do teto aplicável ao funcionalismo público municipal; 2) Identificar dispositivos da Constituição Federal de 1988 e as principais decisões do Supremo Tribunal Federal atinentes ao teto aplicável ao funcionalismo público municipal e à fixação e atualização monetária do subsídio dos prefeitos e; 3) abordar o tratamento dado ao funcionalismo público municipal sob a ótica do princípio da isonomia. Tendo em vista tudo o que será abordado, conclui-se que o teto único para todo o funcionalismo seria a solução para os diversos questionamentos suscitados. A metodologia baseia-se em pesquisa do tipo descritiva e de abordagem qualitativa. Dentre as técnicas utilizadas para a coleta de informações, destacam-se: a pesquisa bibliográfica e a documental.

Palavras-chave: Teto remuneratório. Subteto municipal. Constituição Federal de 1988. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência.

Abstract

The present work has as its scope the ceiling of the municipal civil service from the perspective of the Federal Constitution of 1988 and the jurisprudence of the Federal Supreme Court. The problem is to identify whether political agents, civil servants and civil servant's organizations, at the municipal level, are able to understand the limits of the ceiling of municipal civil service in the face of the myriad of constitutional rules and jurisprudential decisions on the subject. The relevance is justified by the fact that it deals with a matter of constitutional importance related to the functionalism of 5.570 Brazilian municipalities. Among the questions, one can mention the investigation of the existence of an isonomic treatment of the various municipal careers in relation to the constitutional ceiling. The general objective of the research is to report the current panorama of constitutional rules and Brazilian Supreme Court jurisprudence on the subject, listing the following specific purposes: Federal Constitution of 1988 and the main decisions of the Brazilian Supreme Court regarding the ceiling applicable to the municipal civil service and the setting and monetary updating of the subsidy of the mayors; and address the treatment given to municipal civil service from the perspective of the principle of isonomy. In view of everything that will be discussed, it is concluded that the single ceiling for all functionalism would be a solution to the various questions raised. The methodology is based on a descriptive research with a qualitative approach. Among the techniques used to collect information, the following stand out: bibliographical and documentary research.

Keywords: Remuneration ceiling. Municipal subroof. Federal Constitution of 1988. Brazilian Supreme Court. Jurisprudence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO 1 - NORMAS DE ESTATURA FISCAL DE DEFINIÇÃO DO TETO APLICÁVEL AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL.....	8
CAPÍTULO 2 - DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS PRINCIPAIS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ATINENTES AO TETO APLICÁVEL AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL.....	22
CAPÍTULO 3 - TRATAMENTO DADO AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.....	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

A demanda por políticas públicas, de responsabilidade de inúmeros atores governamentais, emerge, fundamentalmente, de um problema delimitado e pertinente.

Nesse rumo, é de se observar se há um objetivo claro de atuação do Estado, a fim de que os escassos recursos angariados por meio da cobrança de tributos sejam eficientemente otimizados.

No atual cenário brasileiro, o funcionalismo público de âmbito municipal torna-se um substancial condutor no implemento de políticas públicas, seja a partir de competências normativas próprias a tais entes, ou até mesmo pelo advento dinâmico de necessidades territoriais. Independentemente de qualquer procedência, aos municípios cabe, prontamente, a adoção da medida conveniente.

À vista do exposto, à medida que a atuação dos municípios impõe a criação, expansão – ou até mesmo o aperfeiçoamento de ações governamentais – tem-se por pertinente a alocação eficiente de recursos, a fim de que o equilíbrio fiscal almejado prospere em disponibilidade de numerário para o atendimento de necessidades vitais.

Sendo o cidadão, racionalmente, o centro das decisões governamentais, equilibrar receitas e despesas, mais do que uma regra de natureza contábil, consiste em dar sustentabilidade institucional aos municípios na execução de seus programas/orçamentos, albergando diversas áreas, a exemplo daquelas voltadas às funções de saúde, educação, assistência social, trabalho, cultura, urbanismo, agricultura, transporte, dentre outras utilidades.

Destarte, aos 5.568¹ municípios brasileiros competem a adoção de estruturas organizacionais, a definição de responsabilidades, o estabelecimento e a distribuição de numerosas funções, com a consequente composição do seu quadro de pessoal – em quantitativo delimitado e teto de pagamento observado – com vistas ao alcance dos seus diversos fins.

Todavia, o recente quadro de regras acerca da matéria, em amplo arcabouço, indica a urgência de compreensão sistemática no campo do Direito Constitucional e

¹ Dados do IBGE, em 20/09/2023. Consulta nos seguinte *link*: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36532-ibge-atualiza-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiros#:~:text=Ao%20todo%2C%20o%20Brasil%20tem,Noronha%20e%20do%20Distrito%20Federal.ibge>

Administrativo, destacando-se os aspectos jurisprudências, haja vista os efeitos orçamentários, sobretudo no fluxo de caixa dos entes municipais. Incluem-se, por reflexo lógico do objeto contemplado, as disposições constantes em norma de responsabilidade fiscal. Como resultado, tenham-se presentes os limites impositivos de gastos com pessoal monitorados por diversos órgãos de controle, ocorrendo, em razão de sua inobservância, responsabilização de agentes públicos e demais atores municipais.

Assim sendo, frente ao quadro exposto, expõe-se o presente artigo como elemento propulsor de investigação acerca da compreensão das diretrizes constitucionais alusivas ao teto do funcionalismo público municipal a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal em prol do princípio da isonomia.

Nesse rumo, como tema matriz, há de se inquirir o teto do funcionalismo público municipal sob a ótica da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em consequência, prenuncia-se como compatível ao artigo a delimitação de sua problemática nos seguintes termos: As diretrizes definidas na Constituição Federal de 1988 referentes ao Teto do Funcionalismo Público Municipal são aplicadas de forma isonômica entre os agentes públicos a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal?

De mais a mais, em alinhamento às disposições até então elencadas, o objetivo geral da pesquisa traduz-se em relatar o panorama atual das regras constitucionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, enumerando-se os seguintes fins específicos: 1) Identificar em normas de estatura fiscal a definição do teto aplicável ao funcionalismo público municipal; 2) Identificar dispositivos da Constituição Federal de 1988 e as principais decisões da Suprema Corte atinentes ao teto aplicável ao funcionalismo público municipal e à fixação e atualização monetária do subsídio dos prefeitos e; 3) Abordar o tratamento dado ao funcionalismo público municipal sob a ótica do princípio da isonomia.

Por último, diante dos raciocínios expostos a respeito da compreensão dos limites do teto do funcionalismo público municipal, surge a necessidade de apresentar a base teórica e jurisprudencial que dará respaldo à pesquisa destacada.

CAPÍTULO 1 - NORMAS DE ESTATURA FISCAL DE DEFINIÇÃO DO TETO APLICÁVEL AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL

O teto remuneratório surgiu com a necessidade de impor limites aos gastos públicos, dar maior transparência e evitar remunerações exorbitantes que ferissem princípios como a moralidade e a razoabilidade.

Em concepção basilar, tem-se por perceptível que a manutenção dos investimentos orçamentários exerce papel indispensável no campo econômico e social, o que ocasiona, impositivamente, o controle da despesa pública. Trata-se, pois – o referido desembolso governamental – de objeto inerente ao equilíbrio fiscal constantemente almejado.

Outro dever perene, frente às incontáveis demandas sociais, é o custo de implementação de direitos garantidos constitucionalmente. Segundo Andressa Guimarães (2020, p. 118):

[...] Princípio Constitucional da sustentabilidade fiscal

Direitos fundamentais não se implementam de *per se*, isto é, sem que haja um custo financeiro envolvido. Assegurar o direito à educação envolve a contratação de professores, a construção de escolas, a compra de material didático; promover o direito à saúde requer a contratação de médicos, enfermeiros, construção de postos de saúde e hospitais, compra de máquinas e material hospitalar; até mesmo a promoção das liberdades individuais, como a liberdade de expressão, liberdade de credo, livre-iniciativa, demandam gastos com a organização da justiça, a contratação de policiais, o pagamento de salários para os representantes do Poder Legislativo, responsáveis por editar normas gerais e abstratas.

Nesse sentido, sendo certo que o gasto com a folha de pagamento impacta, consideravelmente, o orçamento fiscal dos entes federativos, a sua definição compatibiliza-se ao limite máximo que pode atingir os valores recebidos pelos servidores públicos no desempenho de suas funções, incluindo vantagens pessoais e excluindo, apenas, as verbas de caráter indenizatório, nos diferentes poderes e esferas.

Em outras palavras, é de se reforçar: os gastos empreendidos por parte dos entes públicos, sobretudo os municipais, refletem o atendimento a inúmeras necessidades regionais.

É nesse panorama que surge o relevante papel do teto do funcionalismo

público dos municípios, cujo dissenso teórico potencializa, especialmente no campo jurisprudencial, prejuízos à saúde financeira desses entes políticos.

Como é notório, a existência dos entes municipais dá-se por traços constitucionais, mormente considerando o modelo federativo adotado no Brasil de distribuição de funções e competências. Nessa linha, elucida Luiz Barroso (2023, p.330):

O Brasil é uma República Federativa, na dicção expressa do art. 1º da Constituição. Federação significa a forma de Estado, o modo como se dá a distribuição espacial do poder político. Nesse tipo de organização, em lugar de existir um único centro de poder, existem dois: o central e o federado. A forma federativa de Estado procura conciliar o respeito à diversidade de cada entidade política com elementos de unidade indispensáveis à preservação da soberania e da integridade nacionais. Existe, assim, um poder nacional (que é a soma do poder federal com o federado), um poder federal (titularizado pela União, ente federativo central) e um poder federado (que no caso brasileiro é exercido por Estados-membros e, em ampla medida, também pelos Municípios).

De forma sumária, a caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação.

Portanto, para que seja inválida por vulneração do limite material ao poder de reforma, uma emenda precisará afetar o núcleo essencial do princípio federativo, esvaziando o ente estatal de competências substantivas, privando-o de autonomia ou impedindo sua participação na formação da vontade federal. O STF não considerou haver violação da autonomia estadual no caso de emenda constitucional que alterou aspectos do regime previdenciário de servidores públicos estaduais, mas declarou a inconstitucionalidade, por esse fundamento, de dispositivo de emenda constitucional que submeteu Estados e Municípios à obrigação de pagamento de um tributo federal. Na mesma linha, invalidou emenda estadual que estabeleceu equiparação remuneratória entre militares estaduais e integrantes do Exército. Por outro lado, entendeu que a criação do Conselho Nacional de Justiça, com jurisdição sobre os órgãos judiciários de todo o país, não viola a autonomia das Justiças estaduais por não se tratar ele de órgão da União, mas de órgão nacional.

Uma segunda linha de entendimentos ligados ao princípio federativo diz respeito à obrigatoriedade de Estados e Municípios observarem o modelo previsto na Constituição Federal em determinadas matérias, com base no princípio da simetria. Trata-se de princípio desenvolvido pela jurisprudência do STF e bastante consolidado nela, que implica alguma restrição da capacidade de auto-organização dos entes federativos, com o propósito de assegurar homogeneidade em temas que o Tribunal considera estruturantes da ordem constitucional. Com base nele, o STF declarou a

inconstitucionalidade de emenda estadual que criou novas hipóteses de foro por prerrogativa de função ou que atribuiu a autoridade diversa daquela prevista no modelo federal a nomeação de conselheiros do tribunal de contas.

Em continuidade, dentro do eixo de estruturação dos programas de governo dos entes federativos municipais, tenha-se presente o gasto de pessoal, conforme já assinalado, como direcionador do efetivo cumprimento dos fins planejados. Sem a prestação direta por parte dos servidores públicos ativos dos mais diversos municípios – total de 5.568 no Brasil – inexistiria, conseqüentemente, a entrega de bens e serviços locais em temas como a educação, a saúde, a cultura, dentre outros.

Ainda em tal contexto, acompanham os gastos com a folha os dispêndios com o custeio da máquina, os quais, por suas características, dão sustentabilidade acessória à efetiva prestação laboral (a exemplo da aquisição de bens móveis e imóveis, de máquinas e equipamentos diversos, bem como de material de uso imediato e natureza permanente).

Dito isso, com o desafio de equilibrar receitas e despesas dos entes nacionais, cumpre à Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 essa louvável função. Antes do advento de tal norma, o panorama de aplicação de numerário em folha de pessoal comprometia, severamente, o orçamento público de alguns municípios. Era comum, sistematicamente, a soma dos tributos arrecadados pela municipalidade reverter-se em gastos com os servidores ativos, inativos e pensionistas. Segundo Andressa Guimarães (2020, pág. 122 e 123)

Os limites para gasto com pessoal previstos entre os artigos 18 e 20 foram concebidos como parte essencial à efetividade da LRF, em uma época na qual a despesa com pessoal comprometia severamente os orçamentos públicos dos entes políticos, sobretudo dos Municípios, que chegavam em alguns casos a ter 100% da sua receita destinada para aplicação nesta finalidade, situação essa que aos poucos tem retornado à cena.

Tal cenário representava um entrave ao bom funcionamento do Estado, que se via impedido de realizar investimentos que propiciassem melhora de infraestrutura e crescimento econômico, por ausência de recursos disponíveis.

O controle da despesa com pessoal operado pela LRF regulou e deu efetividade ao comando contido no art. 169 da Constituição Federal, segundo o qual “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

Assim foi que, em seu artigo 19, estabeleceu limites globais para as despesas com pessoal, equivalentes a 50% da Receita Corrente Líquida para a União e 60% para os Estados e Municípios. Ou seja, no caso da União, do total da Receita Corrente Líquida Ajustada pelo ente político, no máximo 50% desse valor poderá ser aplicado em pagamento de pessoal.

Em debate indispensável, ressalta-se que o direcionamento da totalidade dos impostos angariados junto à sociedade no dispêndio correspondente à folha de pagamento dos municípios representava, inquestionavelmente, um panorama caótico das contas públicas.

Nessa condição, a razão de ser do ente municipal residia em, basicamente, manter o estafe pertencente à instituição pública, impedindo, inadvertidamente, o exercício das prerrogativas do município na consecução de políticas públicas de sua alçada com vistas à sustentabilidade do bem estar social.

Além do mais, esse quadro refletia um entrave ao adequado funcionamento do Município, o qual se via impedido de efetivar investimentos de impactos no campo econômico. Inexistiam, assim, crescimento e desenvolvimento econômico sustentáveis.

Isso posto, como causa raiz da problemática, elege-se a diversidade, precedentemente à expedição da Lei de Responsabilidade Fiscal, de diretrizes normativas alusivas ao tema, culminando na ausência de comando legal base, claro e de observância impositiva pelos entes estatais, com a definição cristalina de conceitos e princípios correlatos.

Em semelhante perspectiva, o desprovimento de designação de competência a órgãos de controle – no compromisso de auferir, rotineiramente, o cumprimento de limites com a consecução de penalidades na hipótese de descumprimento – além de se relacionar à origem do silêncio normativo, também se constituía em aspecto adverso propulsor do descontrole fiscal.

Noutro eixo, acrescenta-se como efeito dessa conjuntura conflitante em matéria fiscal o embaraço à atuação de ordem preventiva, inclusive com potencialidade de alocação indevida de cargos comissionados e funções gratificadas a integrantes sem o mínimo preparo à prestação de serviços de natureza pública.

Para mais, enfatizando a circunstância de a soma o referido dispêndio abranger, em sua composição analítica, os inativos e pensionistas – juntamente com os altos custos previdenciários – tinha-se por mais grave ainda o quadro assinalado, haja vista a assunção, pelos gestores eleitos democraticamente, de passivos impagáveis e de sedimentada permanência nos balanços contábeis.

Feitos esses registros, com o advento da inovadora Lei de Responsabilidade Fiscal, houve o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, delimitando-se, acertadamente, as fronteiras alusivas à despesa com pessoal.

Nesse regramento o capítulo IV intitula-se “Despesa Pública” e encontra-se dividido em três seções: **Seção I** - Da Geração da Despesa; **Seção II** - Das Despesas com Pessoal e; **Seção III** - Das Despesas com a Seguridade Social. A Seção II (Das Despesas com Pessoal), por oportuno, subdivide-se em subseções: a primeira, intitulada Definições e Limites, estabelece entre os artigos 18 e 20 o conceito de gasto com pessoal, bem como os limites para o dispêndio em tal rubrica; a última, “Do Controle da Despesa Total com Pessoal”, trata entre seus artigos 21 e 23 de medidas a serem adotadas caso as fronteiras delineadas na seção anterior sejam descumpridas.

Inaugurando-se o aspecto teórico, a despesa total com pessoal é estipulada no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal**: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de pessoal”. (grifamos)

Ainda segundo a referida norma, os patamares estabelecidos para a denominada esfera municipal constam nos moldes a seguir:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) **54%** (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo [...] (grifamos)

Outros dispositivos merecem destaques, sendo eles: o inciso II do §1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja redação trata do limite de alerta

(comprometimento da folha no percentual de 46,8% da Receita Corrente Líquida - RCL²); e o parágrafo único do art. 22 da citada Lei, dispondo sobre o limite prudencial (comprometimento da folha no percentual de 51,3% da RCL).

Nesse rumo, feitas as considerações preliminares e com o propósito de explanar os impactos de conceitos colidentes, sobretudo aqueles em campo jurisprudencial envolvendo o teto do funcionalismo público dos municípios, serão elencados, a seguir, dados envolvendo o dispêndio com a folha de funcionários, permitindo-se, ao fim, a análise conjunta dos impactos de tal rubrica no cenário nacional e local.

O primeiro exame relaciona-se à fatura consolidada de desembolso dos municípios do Brasil com a remuneração de seu corpo funcional nos últimos 05 anos, incluindo os benefícios de natureza previdenciária. Desse quantum, acompanha a apreciação, em correspondência técnica, os dados do PIB³. Seguem:

Tabela 1 - Dados consolidados das despesas dos municípios do Brasil e composição desses dispêndios com pessoal, previdência e assistência nos últimos 05 anos

Descrição	Ano Base - em milhões				
	2018	2019	2020	2021	2022
Total dos gastos dos municípios em âmbito nacional (a)	603.509	659.645	723.335	772.728	944.667
Remuneração dos empregados municipais em âmbito nacional (b)	291.959	313.772	335.512	355.957	407.860
Benefícios previdenciários e assistenciais de municípios em âmbito municipal (c)	49.599	55.937	61.287	66.294	75.819
Total de gastos municipais com ativos e inativos em âmbito nacional (d) = (b) + (c)	341.559	369.709	396.799	422.251	483.679
Relação percentual dos gastos com ativos e inativos e o total dos gastos gerais (municípios do Brasil) (e) = (d) / (a)	56,60	56,05	54,86	54,64	51,20

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do portal Tesouro Transparente, em 20/09/2023, link <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2021/22>

Nota: Dados oficiais consolidados em âmbito nacional

Os dados contidos na Tabela 01 evidenciam o fator de materialidade dos gastos dos municípios brasileiros. De todas as despesas consumadas, abrangendo, inclusive, encargos com a amortização de dívidas, o custeio da máquina e os

² Segundo o Art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

³ Segundo o IBGE, o PIB é a "soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano". Consulta em 20/09/2023 no seguinte link:

<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>

investimentos empregados, tem-se que 51,20%, em 2022, corresponde ao repasse de recurso a servidores ativos, inativos e pensionistas.

Da análise horizontal, percebe-se o acréscimo de 41,61% desse montante, passando de R\$ 341.559 bilhões, em 2018, a R\$ 483.670 bilhões, em 2022, além de a média de enquadramento desses gastos em relação às despesas totais, tendo em vista os últimos 5 anos, alcançar 54,7%.

Dito isso, o nível de comprometimento percentual da folha indica, inquestionavelmente, resguardo de orçamento com obrigação reversa de prioridades: Explique-se: quando da elaboração das peças orçamentárias, os municípios elencam, inicialmente, os gastos prioritários. Com a reserva de pessoal e outros itens de natureza acessória à prestação dos serviços laborais, tenham-se presentes as dificuldades de previsão e obtenção de recursos a serem direcionados a outras aplicações, sobretudo se forem considerados os períodos de recesso econômico, cujo impacto no caixa dos municípios é de consequência imprevisível.

Em combinação aos dados explicitados, há de se ponderar os efeitos desses montantes na composição do PIB. Abaixo, seguem os percentuais de representatividade dos gastos com pessoal dos municípios brasileiros nesse indicador de fundamental importância na avaliação da atividade econômica e de medição do desempenho global de uma economia:

Tabela 2 - Dados consolidados das despesas dos municípios do Brasil e composição desses dispêndios com pessoal, previdência e assistência na composição do PIB (2022)

<i>Descrição em relação ao PIB</i>	<i>%</i>
% do total dos gastos municipais	9,53
% da remuneração de empregados	4,11
% dos benefícios previdenciários e assistenciais	0,76
% gastos municipais com ativos e inativos	4,87
PIB (Valores a preços correntes - R\$ Milhões)	9.915.317

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do portal Tesouro Transparente, em 20/09/2023.

Link em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2021/22>

Nota: Dados oficiais consolidados em âmbito nacional

Conforme dados elencados, observa-se que 9,53% do PIB relaciona-se aos gastos totais dos municípios e 4,87% corresponde ao dispêndio desses entes com ativos, inativos e pensionistas. Tais percentuais indicam, especialmente, níveis consideráveis de participação dos orçamentos alocados à folha de pagamento na

composição do PIB.

Nesse quadro, quaisquer que sejam as hipóteses, seja por elevação ou decréscimo desses gastos, reputa-se expressiva e substancial a repercussão desses dispêndios no indicador de abrangência econômica.

Nesse rumo, os resultados das análises empreendidas revelam, conjuntamente, o perfil dos gastos com pessoal, seja pelo fator material de sua contribuição no cenário nacional, seja na composição do principal indicador de movimentação de produção de riqueza no Brasil.

Ademais, no campo jurisprudencial administrativo, cite-se, complementarmente, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) envolvendo a temática de limite de gastos com pessoal, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da ocorrência de baixo nível de crescimento do PIB. Demonstra-se, com isso, correspondência de medidas empreendidas quando há inflexão do indicador a partir de elementos de sua composição. Leiam-se:

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2219012-0 SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 01/03/2023 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAETÉS INTERESSADO: ARMANDO DUARTE DE ALMEIDA ADVOGADO: Dr. EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES – OAB/PE Nº 30.630 RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO ACÓRDÃO T.C. Nº 271 /2023 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. MUDANÇA JURISPRUDENCIAL DESTE TRIBUNAL DE CONTAS. BAIXO CRESCIMENTO PIB. CONTINUIDADE DA DUPLICAÇÃO DO PRAZO PARA RECONDUZIR AS DESPESAS AO LIMITE LEGAL. 1. De acordo com entendimento atual do Pleno deste TCE-PE acerca dos preceitos da LRF, artigo 23 c/c o 66, **deve-se duplicar proporcionalmente o prazo para reconduzir gastos de pessoal ao limite legal quando houver recorrentes baixos crescimentos do PIB. 2. Por conseguinte, neste caso concreto, enseja-se, excepcionalmente, suprimindo a omissão do Acórdão embargado quanto à jurisprudência recente deste Tribunal de Contas, conferir efeitos modificativos aos Embargos, a fim de **julgar regulares com ressalvas** a gestão fiscal do Município de Caetés, relativa ao 2º quadrimestre de 2016, e afastar a multa aplicada (grifamos).**

[...]

32ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 05/10/2023 PROCESSO TCE-PE Nº 22100857-3 RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES MODALIDADE - TIPO: Gestão Fiscal - Gestão Fiscal EXERCÍCIO: 2019 UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Bonito INTERESSADOS: GUSTAVO ADOLFO NEVES DE ALBUQUERQUE CÉSAR ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR ACÓRDÃO Nº 1689 / 2023 RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA

COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE. PRAZO LEGAL DUPLICADO. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. Há comando lógico e responsável inscrito na Constituição Federal (art. 169) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 23) a determinar a execução de medidas com vistas à recondução do montante da despesa total com pessoal ao limite legal nos dois quadrimestres seguintes à ultrapassagem, sendo pelo menos um terço no primeiro. 2. **Apurado crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto nos quatro últimos trimestres anteriores ao período de extrapolação, o prazo para retorno ao patamar legal dos gastos com pessoal é duplicado, conforme previsto no art. 66 da LRF.** 3. A falta de adoção de tais medidas configura prática da infração administrativa prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 (art. 5º, IV), na Lei Estadual nº 12.600/04 (art. 74) e na Resolução TC nº 20/2015 (arts. 1º, II, e 14). VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22100857-3, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da **SEGUNDA CÂMARA** do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto da Relatora, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO ser atribuição das Cortes de Contas a fiscalização das medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, consoante dispõe o art. 59, III, da LRF; CONSIDERANDO que o prefeito inculcado esteve à frente do Executivo municipal desde o exercício de 2017, sendo o exercício em foco o 3º ano de seu primeiro mandato; CONSIDERANDO extrapolado inicialmente o limite da DTP no 3º quadrimestre de 2017, quando aquela atingiu 57,58% da RCL; CONSIDERANDO que houve crescimento real baixo ou negativo do PIB nos quatro últimos trimestres anteriores ao período de ultrapassagem do limite, a reclamar a aplicação da duplicação de prazos prevista no art. 66 da LRF; CONSIDERANDO que o Município não logrou êxito em reconduzir os gastos totais com pessoal ao patamar legal de 54% até o 1º quadrimestre de 2019, quando calculada a DTP em 55,94% da RCL, em acinte aos termos do art. 23 c/c art. 66 da LRF; CONSIDERANDO que referida extrapolação persistiu nos 2º e 3º quadrimestres de 2019, quando alcançado, respectivamente, 54,05% e 55,43% da RCL; CONSIDERANDO o envio de 5 (cinco) ofícios de alerta de responsabilização nos exercícios de 2018 e 2019, informando reiteradamente extrapolado o limite legal, bem assim ser necessária a adoção das medidas restritivas contidas nos arts. 22 e 23 da LRF, que incluem as providências previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal; CONSIDERANDO publicado o Decreto Municipal nº 42/2019, citado pela área técnica, apenas em 15.10.2019, razão pela qual não se presta como evidência de adoção de providências de controle dos gastos relativos aos 1º e 2º quadrimestres de 2019, bem assim que não há a comprovação da adoção, no 3º quadrimestre, de nenhuma das ações elencadas no seu art. 2º; CONSIDERANDO a conduta omissiva do prefeito, que não promoveu a execução de medidas efetivas para reconduzir a DTP ao limite legal permitido, havendo, ao revés, aumento do comprometimento da RCL do 2º para o 3º quadrimestre do exercício em liça; CONSIDERANDO constituir infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a adoção de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo, nos termos do art. 5º, IV, da Lei de Crimes Fiscais; CONSIDERANDO ser competência desta Casa processar e julgar referida infração, sendo aplicável multa, consoante art. 5º, §§ 1º e 2º, da Lei de Crimes Fiscais, nos termos do art. 74 da LOTCE-PE e dos arts. 1º, II, e 14 da Resolução TC nº 20/2015; CONSIDERANDO recentíssimo precedente desta Corte de Contas, Processo TCE-PE nº 21100107-7, julgado na 34ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara realizada em 26.09.2023, a indicar início de evolução jurisprudencial quanto à cominação de multa em processos de RGF, a fim de torná-la proporcional à realidade dos fatos apurados; CONSIDERANDO a nova proposta de dosimetria da pena, a ser escalonada percentualmente até o limite máximo

de 30% (trinta por cento) dos subsídios do prefeito, a depender da gravidade da eiva e dos percentuais de extrapolação do patamar legal para gastos com pessoal;

JULGAR irregular o presente processo de Gestão Fiscal, responsabilizando: GUSTAVO ADOLFO NEVES DE ALBUQUERQUE CESAR APLICAR multa no valor de R\$ 14.040,00, prevista no Artigo 74 da Lei Estadual 12.600/04 , ao(à) Sr(a) GUSTAVO ADOLFO NEVES DE ALBUQUERQUE CESAR, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br). (grifamos).

Dando seguimento à análise, enumeram-se, a seguir, como forma de explicitar a importância dos preceitos de cunho técnico, aspectos relativos ao comprometimento dos gastos com a folha do funcionalismo público municipal em 2022 sob a ótica do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive o prudencial, nos seguintes parâmetros:

- o *status* nacional envolvendo os municípios da República Federativa do Brasil, notadamente o Poder Executivo Municipal, representado pelas Prefeituras das Capitais e do Interior e;
- o *status* dos municípios do Estado de Pernambuco, notadamente o Poder Executivo Municipal, representado pelas Prefeituras da Capital e do Interior. A ideia, com a explanação, é demonstrar os relevantes impactos do teto do funcionalismo público no cenário de amplitude nacional e local, o que demanda responsabilidade nos contornos conceituais sob deliberação no sistema jurisprudencial.

Tabela 4 - Cenário de prefeituras do Brasil frente aos limites estabelecidos na LRF

Descrição	Quantitativo	%
Prefeituras inobservando o limite máximo (54% da RCL) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	614	11%
Prefeituras inobservando o limite prudencial (51,3 da RCL) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	634	12%
Prefeituras inobservando o limite de alerta (46,8% da RCL) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	1162	21%
Prefeituras abaixo do limite de alerta estabelecido (46,8% da RCL) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	3101	56%
Total de Municípios do Brasil (amostra)	5511	100%

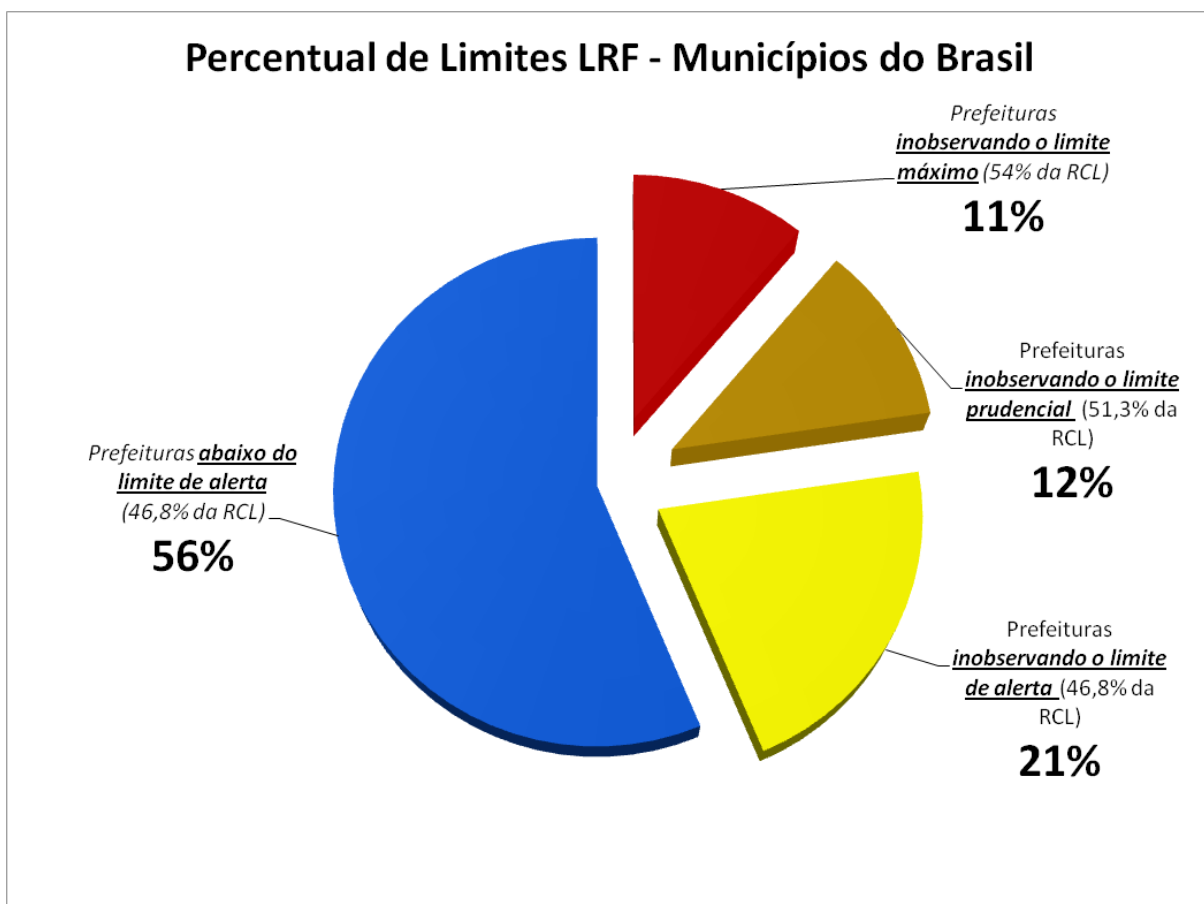
Fonte: Elaboração própria com base em dados inseridos no Siconf - STN, em consulta realizada em 20/09/2023.

Nota 1 - Com a exclusão de 22 municípios (erro de cálculo) e 35 (sem envio de dados ao Sonf), tem-se a amostra de 99%, considerando os 5.568 municípios brasileiros (dados do IBGE)

Nota 2 - RCL trata-se da receita corrente líquida ajustada

Nota 3 - Informações produzidas pelas prefeituras municipais por meio de seus serviços contábeis

Nota 4 - Observando o alinhamento de competências contábeis (quadrimestral e semestral), foi eleito o exercício de competência de 2022



O Levantamento expõe que 614 prefeituras do Brasil (11%) excederam o limite de 54% da RCL com despesas de pessoal, contrariando, por conseguinte, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vê-se, ainda, que, em 634 municípios brasileiros (12%), esse tipo de dispêndio esteve acima do limite prudencial (51,3% da RCL).

Em outros 1.162 municípios (21%), houve a inobservância do limite de alerta (48,6% da RCL) e, em 3.101, o percentual de despesas com pessoal se manteve abaixo do índice estabelecido.

A seguir, demonstram-se esses dados nos municípios do Estado de Pernambuco:

Tabela 3 - Cenário de prefeituras municipais do Estado de Pernambuco frente aos limites estabelecidos na LRF

Descrição	Quantitativo	%
Prefeituras inobservando o limite máximo (54% da RCL) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	63	34%
Prefeituras inobservando o limite prudencial (51,3 da RCL) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	31	17%
Prefeituras inobservando o limite de alerta (46,8% da RCL) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	51	28%
Prefeituras abaixo do limite de alerta estabelecido (46,8% da RCL) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	39	21%
Total de Municípios do Estado de Pernambuco	184	100%

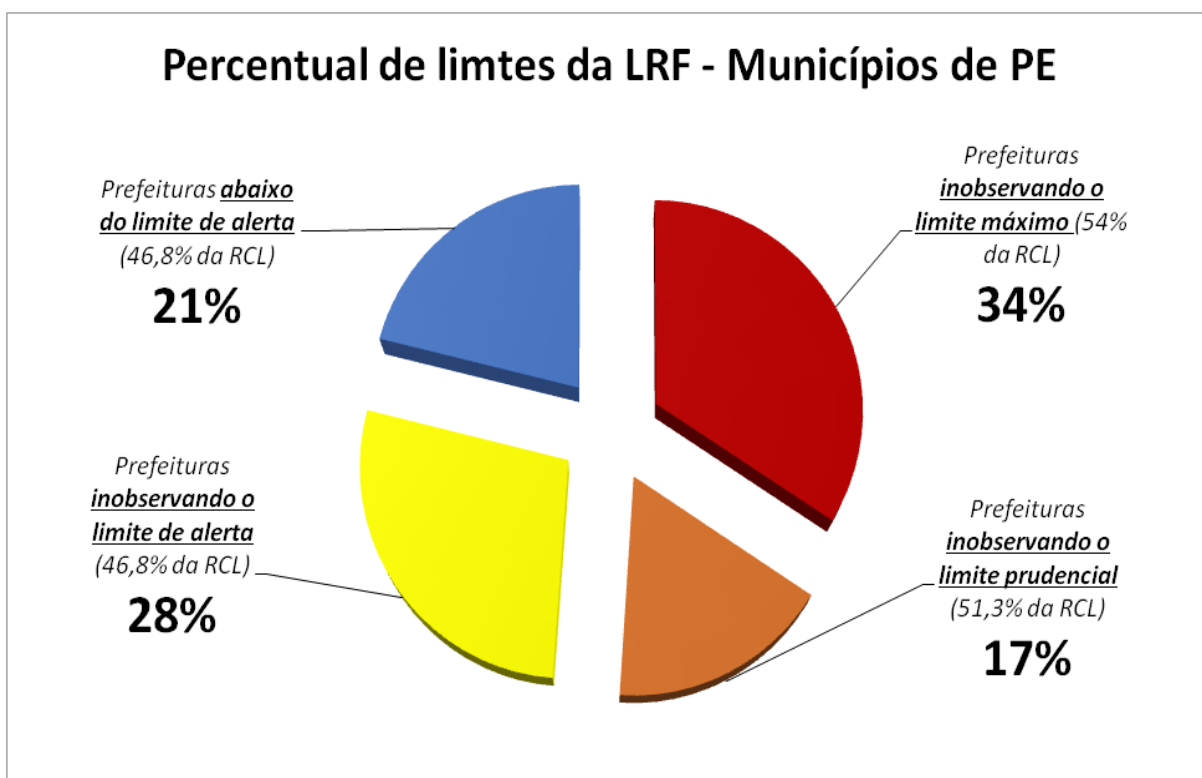
Fonte: Elaboração própria com base em dados inseridos no Siconf - STN, em consulta realizada em 20/09/2023.

Nota 1 - RCL trata-se da receita corrente líquida ajustada

Nota 2 - Informações produzidas pelas prefeituras municipais por meio de seus serviços contábeis

Nota 3 - Observando o alinhamento de competências contábeis (quadrimestral e semestral), foi eleito o exercício de competência de 2022

Nota 4 - Não há dados disponibilizados para Fernando de Noronha



Os dados explicitados indicam que 63 prefeituras do Estado de Pernambuco (34%) excederam o limite de 54% da RCL, considerando suas despesas com a folha, em afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Percebe-se, também, que, em 31 municípios pernambucanos (17%), esse dispêndio encontrava-se em patamar superior ao limite prudencial (51,3% da RCL).

Em outros 51 municípios (28%) ocorreu a violação do limite de alerta (48,6% da RCL) e, em 39 (21%), o percentual de despesas com pessoal se manteve em índice permissivo.

À vista disso, das referências exibidas, o recente status de comprometimento do limite da despesa com a folha de pagamento dos municípios brasileiros e pernambucanos, tomando por base a Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra um cenário de relevante preocupação no âmbito do equilíbrio fiscal de tais entes.

Some-se a isso, em distinta perspectiva, outras causas de reflexo no caixa de grande parte dos municípios brasileiros, qual seja, a dependência de arrecadação da receita municipal a partir do repasse do Fundo de Participação dos Municípios⁴. Em muitos casos, a receita do FPM representa um percentual acima de 90% do caixa geral dos municípios.

Reforçando a temática e dado o seu significado, os repasses do FPM⁵ devem ser creditados, decencialmente, até os dias 10, 20 e 30 de cada mês, mediante crédito em conta aberta com essa finalidade no Banco do Brasil.

O valor transferido toma por base a arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior, ocasião em que se demonstra a dependência da arrecadação dos municípios ao desempenho da União na cobrança de seus tributos.

Nesse ponto, diz-se: qualquer cenário de crise fiscal que ocasione o declínio da arrecadação da União (do IR e do IPI) impacta, consideravelmente, o repasse do FPM aos municípios, na medida em que tais entes não dispõem de outras rendas de notável espécie.

Ainda nesse debate, pelo fato de os municípios serem dependentes da composição dinâmica de arrecadação de tributos os quais não detêm competência tributária para instituí-los e cobrá-los, restam aos munícipes a ampliação de parcerias com o União e os Estados respectivos para angariar recursos à aplicação de seus programas de governo.

Com a queda de arrecadação do FPM, há, conseqüentemente, comprometimento dos limites fiscais estatuídos na Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo a fronteira delimitada aos gastos com pessoal.

O crescimento vegetativo da folha⁶, os índices inflacionários de reajustes dos contratos celebrados pela administração municipal, bem como de obrigações assumidas de passivos não adimplidos, impõem o monitoramento contínuo dos

⁴ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) compõe-se do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR –, de competência da União, e do Imposto sobre Produtos Industrializados, IPI (Constituição Federal de 1988, Art. 159, I, b).

⁵ Nos moldes do art. 4º da Lei Complementar nº 62/1989.

⁶ Ocorre quando a folha de pagamento cresce independentemente de novos atos formais tendentes à sua expansão. Um exemplo aplicável relaciona-se à mudança de faixa em carreiras organizadas a partir de carreiras específicas, estruturadas em plano específico de faixas salariais e diferentes composições.

aspectos fiscais, cuja dinamicidade impacta na consecução das políticas de competência dos municípios brasileiros.

À toda evidência, por tudo o que foi narrado em linhas antecedentes, cabe repisar o controle da despesa de pessoal dos municípios ser, indubitavelmente, elemento essencial à busca do almejado equilíbrio fiscal. A pressão por aumentos salariais, com efeito cascata, além do natural aumento do quantitativo de funcionários, dentre tantos outros pontos, coloca em risco a estabilidade financeira dos referidos entes.

E mais: administrar a folha de pagamento compreende, também, gerenciar aspectos operacionais com inúmeros normativos e critérios envolvidos, culminando no pagamento sistemático da despesa abrangendo um quantitativo mutável de servidores ativos designados às atividades do Órgão.

Em alguns municípios, os cargos são organizados em carreiras específicas, estruturadas em plano específico de faixas salariais e diferentes composições, havendo, ainda, a existência de cargos comissionados, funções gratificadas e outras gratificações atribuídas conforme regramentos peculiares.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse panorama, surge como indispensável mecanismo de acompanhamento da sustentabilidade de caixa dos entes públicos, exercendo, desta feita, indiscutível protagonismo no papel de consecução dos orçamentos aprovados.

Todavia, a inexistência de uniformidade no campo jurisprudencial na interpretação dos dispositivos normativos aplicáveis impactam, severamente, o limite (teto) estabelecido, decretando-se, assim, conflito de conceitos prejudiciais ao equilíbrio das contas públicas municipais. Inexistindo segurança jurídica, os percentuais estabelecidos podem entrar em colapso, não possuindo os dados fidedignidade para fim de apreciação dos balanços fiscais.

Nesse passo, questiona-se, ainda, o posicionamento dos Tribunais de Contas nesse processo, já que os Prefeitos, por disposição constitucional e da LRF, atuam na forma das diretrizes emanadas das Cortes de Contas locais. Questiona-se: no caso de conflito de aspectos conceituais, quais são as diretrizes a serem observadas?

CAPÍTULO 2 - DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS PRINCIPAIS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ATINENTES AO TETO APLICÁVEL AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL

Diante da temática exposta no capítulo anterior, principalmente no que diz respeito ao controle dos gastos referentes à folha de pagamento do setor público municipal e seu impacto no valor total das receitas arrecadadas, surgiu a necessidade da definição de um teto remuneratório.

Tal instituto emergiu da necessidade de impor limites aos salários dos servidores e membros dos três poderes e das diferentes esferas (Federal, Estadual e Municipal). Dessa forma, evitaria-se comprometer uma grande parte da receita pública com gastos de pessoal, direcionando recursos para investimentos e serviços à população.

O teto remuneratório consiste no valor máximo, somando todas as verbas remuneratórias, que um integrante da administração direta, autárquica e fundacional pode receber em relação ao seu trabalho.

À vista disso, ratificando o exposto acima, segue a definição do teto remuneratório por Bulos (2016, p. 1067):

É o limite máximo da remuneração e do 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.

Verifica-se no conceito acima que o teto remuneratório não abrange os empregados públicos (integrantes da sociedade de economia mista e empresa pública), apenas os vinculados à administração direta, autárquica e fundacional, com exceção das empresas estatais dependentes receptoras de recursos para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral, as quais devem seguir os limites impostos na Carta Constitucional de 1988.

Para um maior entendimento, segue o conceito de empresa dependente nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária [...]

Na definição acima fica bem claro o critério utilizado para classificar uma empresa estatal em dependente ou não, qual seja: trata-se do fato de receber subsídios para despesas de pessoal ou de custeio ou, até mesmo, os direcionados aos dispêndios de capital, com exceção daqueles vinculados ao aumento de participação acionária.

Após esclarecimentos, segue previsão da obrigatoriedade do cumprimento do teto remuneratório pelas empresas estatais dependentes estabelecida no art. 37, §9º, da Constituição Federal de 1988:

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

[...]

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

A disposição do inciso XI supracitado tem relação direta com os limites remuneratórios previstos na Carta Magna e que devem ser observados pelas empresas estatais dependentes, ou seja, aquelas, na forma das respectivas peças orçamentárias, pertencentes ao tesouro estatal. Esse tema foi objeto de discussão em voto do ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6584, na forma a seguir parcialmente transcrita:

A Constituição Federal (artigo 37, inciso XI) determina que se aplique o teto remuneratório às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias que receberem recursos da União, dos estados, do DF ou dos municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. A exceção às estatais que não recebam recursos da Fazenda Pública para essas despesas visa compatibilizar o trabalho desenvolvido e a remuneração praticada no mercado.

Após esclarecimentos, não restam dúvidas do conceito do teto remuneratório e dos agentes os quais devem cumpri-lo, inclusive com explicações recentes sobre

o tema, conforme demonstrado em linhas antecedentes.

Dando seguimento, a definição dos limites do próprio teto remuneratório, sem embargo do conceito já assinalado, passou por mudanças desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo como marco a Emenda Constitucional nº 41/2003.

De início, houve uma imposição legal prevista na Constituição Federal de 1988 para definição dos limites remuneratórios, a qual foi sanada pela Lei nº 8.448/92, estabelecendo os limites máximos de cada poder no âmbito da União. Segue, então, a transcrição do seu art.1º, cujo teor trata do tema:

Art. 1º A remuneração mensal de servidor da administração pública direta, autárquica e fundacional, de qualquer dos Poderes da União, terá como limite máximo, no âmbito de cada Poder, os valores percebidos como remuneração no mesmo período, em espécie, a qualquer título, por:

- I - membro do Congresso Nacional;
- II - Ministro de Estado;
- III - Ministro do Supremo Tribunal Federal.

A lei citada deu ensejo à primeira versão do art. 37, inciso XI, da Carta Magna, que definiu os limites máximos da remuneração dos servidores, observando determinados critérios: na União, o Poder Executivo tinha como limite a remuneração do ministro de Estado (inciso II); no Poder Legislativo correspondia àquela pertinente aos membros do Congresso Nacional (inciso I); e no Poder Judiciário tinha-se como referência máxima os valores pagos ao ministro do Supremo Tribunal Federal (inciso III).

Nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios havia a observância da mesma definição de limites com os seus correspondentes membros estaduais e, nos Municípios, o subsídio do Prefeito. Para maior clareza, segue a transcrição do art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, na sua versão original:

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 [...]

Com o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998, ocorreu uma mudança na definição do teto constitucional para fins remuneratórios, passando tal limite a ser o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, nenhuma remuneração de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, independente de ser servidor, membro ou detentor de mandato eletivo, poderia ultrapassar o valor definido, inclusive os proventos e as pensões. Além disso, as vantagens pessoais, ou de qualquer outra natureza, deveriam entrar no cálculo para definição de limites. Abaixo, segue a redação do art. 37, XI, Constituição Federal de 1988, alterado pela supracitada emenda constitucional:

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 [...]

Apesar da previsão do teto constitucional definida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, em virtude da inexistência de definição do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a redação original do art. 37, XI, da Constituição Federal de 1988, continuava a ser utilizada para definição dos limites remuneratórios, inclusive permitindo aos Estados e Municípios o estabelecimento de subtetos locais, desde que não ultrapassassem as fronteiras constitucionais estabelecidas.

Esse entendimento vem ao encontro do exposto no artigo publicado por Morom (2019, p.250), conforme observa-se a seguir:

A Emenda Constitucional n.º 19/1998 estabeleceu como teto máximo, geral e único no funcionalismo público o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No cálculo do limitador deveriam ser incluídas as vantagens pessoais e toda e qualquer parcela de natureza remuneratória, percebidas cumulativamente ou não. Contudo, o próprio Supremo conferiu a interpretação de que a nova redação do artigo 37, inciso XI não seria autoaplicável, exigindo posterior regulamentação, portanto valendo a redação revogada do dispositivo constitucional.

O posicionamento acima destacado também foi objeto de discussão por Pereira (2019, p.03), inclusive justificando a necessidade de uma lei conjunta dos

Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio Supremo fixar o subsídio dos ministros da corte constitucional. Para maior elucidação, transcreve-se parte do artigo:

Dez anos mais tarde, a Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998 (a Emenda da Reforma Administrativa), alterou substancialmente a redação do dispositivo constitucional originário, ao fazer expressa menção aos ocupantes de cargos, empregos e funções públicas, e ao impor a observância de teto único o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal aos agentes políticos, aos inativos e aos pensionistas.

Entretanto, o STF, em Sessão Administrativa, por maioria de votos, decidiu que, mesmo com a modificação causada pela EC nº 19/1998, o inciso XI do art. 37 não seria autoaplicável haja vista a necessidade de edição de lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo para a fixação do subsídio dos ministros do STF, mantendo em vigor a redação revogada do dispositivo até posterior normatização infraconstitucional.

Diante dos questionamentos da auto aplicabilidade das modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/1998 por parte do Supremo Tribunal Federal, o Congresso Nacional percebeu a necessidade de mudança no texto constitucional, o que ocorreu com a Emenda Constitucional nº 41/2003. Observa-se, por conseguinte, que tal emenda foi promulgada em resposta às decisões jurisprudenciais da Corte Suprema em relação à emenda anterior, além de suprir eventuais lacunas apontadas, sendo esse o entendimento defendido por Hackem (2021, p.16) em detalhe elucidativo. Leia-se:

Passados dez anos, o Congresso Nacional promulgou a EC n. 19/1998, que incluiu no limite remuneratório as vantagens de caráter pessoal dos servidores. No entanto, em sessão administrativa ocorrida em 24.06.1998, o STF entendeu que a nova disposição constitucional, para ser aplicada, necessitava de regulamentação mediante lei ordinária de iniciativa conjunta do Presidente da República, das Casas Legislativas e do STF, como determinava o artigo 48, XV da CF/1988, e na mesma oportunidade determinou que, até a efetiva regulamentação, seria aplicado o texto constitucional em sua redação originária. Passados cinco anos, o Congresso reagiu novamente e aprovou a EC n. 41/2003, estabelecendo que a regulamentação do teto constitucional previsto na EC n. 19/1998 não seria mais por meio de projeto de lei de iniciativa conjunta, admitindo a sua autoaplicabilidade, e afastando a possibilidade de invocação de direito adquirido contra a sua incidência. Além disso, estabeleceu que a nova regra do teto remuneratório seria aplicada globalmente a todos os servidores, inclusive aos ativos na data da sua promulgação.

Do exposto, nota-se que a Emenda Constitucional nº 41/2003 cuidou que todas as vantagens pessoais dos servidores públicos, com exceção das

indenizatórias, fossem incluídas na definição do limite remuneratório, admitindo, ainda, a sua autoaplicabilidade e englobando, por derradeiro, todos os servidores ativos e inativos. Sobre o assunto, cabe a explanação de Gonçalves (2020, p.609):

Entende o STF que o teto de retribuição (teto remuneratório) fixado pela EC no 41/2003 é norma de eficácia imediata e, com isso, todas as verbas de natureza remuneratória recebidas pelos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem se submeter a ele, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. Nesses termos, a aplicação imediata da EC nº 41/2003 e a redução das remunerações acima do teto não afronta o princípio da irredutibilidade nem viola a garantia constitucional do direito adquirido. Portanto, com a EC nº 41/2003, quem recebia acima do teto fixado, teve a sua remuneração reduzida para respeitar o teto, e conforme o STF, essa redução é legítima.

Nesses termos, o assunto foi debatido, inclusive, no Supremo Tribunal Federal por meio do Recurso Extraordinário nº 609.381 - Goiás, culminando na expedição do Informativo nº 761, a seguir relatado:

O teto de retribuição fixado pela EC nº 41/2003 é de eficácia imediata e todas as verbas de natureza remuneratória recebidas pelos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem se submeter a ele, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. (RE 609381, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-242 DIVULG 10-12-2014 PUBLIC 11-12-2014).

Em face da notoriedade, a temática foi discutida, ainda, no Recurso Extraordinário nº 606.358 - São Paulo, ocasionando a publicação do Informativo nº 808. Em tal documento, a decisão seguiu a mesma linha do Informativo nº 761, incluindo, em seu teor, todas as verbas de natureza remuneratória, e definindo, também, que a garantia de irredutibilidade de vencimentos não englobaria valores os quais ultrapassassem o limite definido no art. 37, inciso XI, da Constituição da República de 1988. Abaixo, segue trecho do recurso extraordinário acima citado, comprovando a afirmação supra referenciada:

1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015.
2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República. 3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento

da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais.(RE 606358, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-063 DIVULG 06-04-2016 PUBLIC 07-04-2016).

Dando ensejo ao artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal atualmente vigente, incluído pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que previu, de forma mais detalhada, os tetos e subtetos constitucionais, segue transcrição do artigo para melhor entendimento:

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

Nessa senda, a Emenda Constitucional nº 41/2003, conhecida como a Emenda da Reforma da Previdência, inseriu no ordenamento constitucional os subtetos. Desta forma, passou, então, a existir um teto geral e subtetos para Estados e Municípios. Em relação ao teto geral, Ferreira (2019, p. 16) esclarece:

Após 5 anos, houve a modificação do art. 37, XI, da CF pela Emenda Constitucional 41/03, cuja redação passou a estabelecer que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos de toda a administração direta, autárquica e fundacional, dos membros dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, bem como os proventos, pensões e outras espécies remuneratórias, 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.

Nesse rumo, há de destacar-se que o teto geral encontra-se vinculado ao subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal e o seu valor é definido por iniciativa do próprio tribunal, através de lei aprovada pelo Poder Legislativo. Masson

(2020, p. 1228) detalha a afirmativa:

Também de se destacar a faculdade reconhecida pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE e STM) e aos Tribunais de Justiça para propor ao Poder Legislativo respectivo a alteração do número de membros dos Tribunais inferiores, a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos Tribunais inferiores, onde houver, a criação ou extinção dos Tribunais inferiores e a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Ainda em relação aos valores de referência do teto geral, a Lei nº 14.520/2023 fixou o subsídio dos ministros da Suprema Corte, com um aumento de 18% em relação ao anterior, a ser dividido em parcelas (2023, 2024 e 2025). Segue transcrição do trecho da lei que trata da definição desses valores:

Art. 1º O subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do caput do art. 48 da Constituição Federal, observado o disposto no art. 3º desta Lei, será de R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), implementado em parcelas sucessivas, não cumulativas, da seguinte forma:

I – R\$ 41.650,92 (quarenta e um mil seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos), a partir de 1º de abril de 2023;

II – R\$ 44.008,52 (quarenta e quatro mil e oito reais e cinquenta e dois centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;

III – R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

Em relação aos Estados e Municípios, os agentes públicos devem observar, além do teto geral, os subtetos estaduais e municipais, respectivamente. O Estadual é dividido em três, sendo: o salário do Governador a referência do Poder Executivo; no Poder Legislativo o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais e; no Poder Judiciário o correspondente a 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Mota (2020, P. 526) elucida em sua obra a definição do subteto Estadual:

No âmbito dos Estados e do Distrito Federal, aplica-se como limite o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo. No âmbito do Poder Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais funcionará como limite. Já o subsídio dos Desembargadores, que não poderá ultrapassar 90,25% do subsídio dos Ministros do STF, servirá de limite no âmbito do Poder Judiciário, sendo aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.

Além do subteto Estadual, a Emenda Constitucional nº 41/2003, em seu art. 1º, previu também um para os municípios. Bulos (2016, p. 1070) explica que *na órbita municipal, a regra é: tanto no Executivo como no Legislativo o subteto equivale à remuneração paga ao prefeito*. Portanto, na esfera municipal o subteto é único para os poderes e não pode ultrapassar o teto geral correspondente ao subsídio do Ministro da Suprema Corte.

Apesar da previsão do subteto por poder no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, a Constituição Federal, em seu art. 37, § 12, incluído pela Emenda Constitucional nº 47/2005, estabelece a faculdade de os entes citados estabelecerem um teto único a todos os poderes, correspondendo ao subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça. Segue transcrição do artigo para maior esclarecimento.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).

Seguindo o mesmo entendimento, Alexandre de Moraes (2017, p. 366) em sua obra define a possibilidade de fixação de um específico subteto estadual/distrital, nos exatos termos:

Em respeito, porém ao autogoverno dos entes federativos, a EC nº 47/05 permitiu a fixação de específico subteto salarial estadual/distrital, desde que com edição de emendas às respectivas Constituições Estaduais ou à Lei orgânica do Distrito Federal. Assim, os estados-membros e o Distrito Federal poderão alterar suas respectivas legislações no sentido de estabelecer um limite único para todos os servidores estaduais ou distritais, excetuando os parlamentares.

Não obstante a Emenda Constitucional nº 47/2005 tratar da possibilidade da definição de um teto único a todos os servidores estaduais, o tema continua sendo

debatido inclusive com a existência de repercussão geral, conforme visto no Recurso Extraordinário nº 1.355.112 - Bahia, o qual trata da controvérsia acerca do referencial do teto remuneratório aplicável aos servidores públicos estaduais do Poder Executivo a partir das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005.

O supracitado recurso extraordinário encontra-se em andamento, concluso para o relator (29/08/2023), entretanto é apenas um exemplo de tão complexo que é a definição do teto remuneratório. Apesar de aparentemente mostrar-se com limites claros e de fácil entendimento, desde a promulgação da Carta Magna ocorreram várias mudanças na sua identificação, promovendo dúvidas na sua aplicação. Tal constatação será discutida de forma mais detalhada ao longo do artigo.

Antes de seguir com os desdobramentos referentes aos subtetos, é necessário fazer duas observações referentes ao subsídio do prefeito, posto que são pertinentes ao tema. A primeira é a possibilidade de aumento do subsídio do prefeito na mesma legislatura, conforme reza o art. 29, V, da Constituição Federal de 1988:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

~~V - remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;⁷~~

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

Verifica-se com a descrição do artigo acima que a Emenda Constitucional nº 19/1998, ao conceder uma nova redação para o inciso V do art. 29 da Carta Magna, excluiu a obrigatoriedade de o aumento do subsídio do prefeito ser concedido apenas a um próximo mandato.

O outro ponto que deve ser explorado trata da possibilidade prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, X, de revisão geral anual do subsídio do prefeito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

⁷ Para fim de compreensão, optou-se por demonstrar tachado o critério normativo anterior.

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

~~X - a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;~~⁸

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio **de que trata o § 4º do art. 39** somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Regulamento). (grifamos)

Percebe-se que a Emenda Constitucional nº 19/1998 teve o cuidado de prever mecanismos para que o subteto municipal não se tornasse defasado em relação ao teto geral e assim não prejudicasse os servidores vinculados a ele.

Dito isto, retorna-se ao tema central do artigo, no que diz respeito à aplicação do teto remuneratório aos agentes públicos, principalmente os municipais, objeto do estudo.

Apesar do robusto arcabouço de regras apresentadas pela Constituição Federal de 1988 acerca do tema, observam-se diversos questionamentos judiciais sobre o seu cumprimento, principalmente no que diz respeito aos limites impostos aos servidores municipais. Assim sendo, é de suma importância observar os entendimentos e as teses firmadas no âmbito jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, no cumprimento da sua função de interpretar os dispositivos contidos na Carta Magna.

Nesta toada, é de suma importância perscrutar a tese firmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.236.916 - São Paulo. Na ocasião, decidiu-se a respeito da constitucionalidade de dispositivos contidos nas Leis nºs 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018, todas do Município de Sorocaba - SP, os quais concederam aumentos nos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, dentro de uma mesma legislatura.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo havia julgado parcialmente procedente o pedido, por entender ser constitucional a revisão dos subsídios dos Secretários Municipais, Prefeito, Vice-Prefeito, e inconstitucional a revisão dos subsídios dos Vereadores.

No caso da decisão pela inconstitucionalidade para os aumentos concedidos aos Vereadores, é crucial frisar a existência de proibição expressa no texto

⁸ Para fim de compreensão, optou-se por demonstrar tachado o critério normativo anterior.

constitucional, mais precisamente no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

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

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

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

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

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

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

f) em Municípios de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (grifo nosso)

Por outro lado, relativamente aos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito, conforme citado anteriormente, é imperativo salientar que a Emenda Constitucional nº 19/1998 modificou o texto do inciso V do art. 29 da Constituição Federal de 1988, passando, então, a permitir o aumento do valor do subsídio dos prefeitos dentro de uma mesma legislatura. Digno de notar salientar que a expressão "em cada legislatura, para a subsequente", prevista no texto anterior, foi eliminada na nova redação dada ao dispositivo constitucional em

questão.

No entanto, a despeito da alteração promovida pelo legislador constitucional no supracitado inciso V do art. 29, o Supremo Tribunal Federal firmou tese para asseverar a aplicabilidade do Princípio da Anterioridade aos subsídios de Secretários Municipais, Prefeitos e Vice-Prefeitos, os quais não podem ser fixados para a mesma legislatura da lei que os aprovar, aduzindo contrariedade à ordem constitucional.

Em arremate, assim dispõe a ementa do Recurso Extraordinário nº 1.236.916 - São Paulo:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA - SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE-PREFEITO. OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO.

1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República.

2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba - SP. Precedentes do STF.

3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba - SP.

(STF - RE: 1236916 SP - SÃO PAULO 2004053-29.2019.8.26.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 03/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-097 23-04-2020)

Igualmente relevante o teor do Recurso Extraordinário nº 1.344.400 - São Paulo, ainda pendente de finalização pelo Supremo Tribunal Federal. O Plenário da Suprema Corte, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão, não reafirmando, no mérito, a jurisprudência dominante sobre a matéria, que será submetida a posterior julgamento no Plenário físico.

O caso concreto gira em torno da definição da constitucionalidade de

dispositivos contidos nas Leis nº 3.056/2019 e nº 3.114/2020, do Município de Pontal - SP, os quais permitem a revisão geral anual para os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito.

A revisão geral anual, com previsão no art. 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988, já anteriormente citada neste trabalho, constitui-se em mecanismo com finalidade de impedir que ocorram perdas financeiras na remuneração de servidores públicos e agentes políticos. Tais perdas teriam origem na corrosão inflacionária dos respectivos valores.

A sua aplicabilidade aos agentes políticos seria decorrente da interpretação literal conjunta do supracitado dispositivo constitucional com o art. 39, § 4º, também da Carta magna, abaixo transcrito:

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

[...]

§ 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.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

Por meio da simples leitura do dispositivo acima reproduzido, chega-se à conclusão de que se aplica o disposto no art. 37, inciso X (revisão geral anual) aos subsídios dos agentes políticos, detentores de mandatos eletivos, como Prefeitos e Vice-Prefeitos. Por se tratar de uma revisão geral anual, obviamente, a sua ocorrência seria dentro da mesma legislatura.

Apesar de a controvérsia ainda não ter sido dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, interessante registrar o posicionamento contido no voto do Ministro Luiz Fux, relator do presente recurso extraordinário, reafirmando a impossibilidade de se revisar o subsídio dos agentes políticos do Poder Executivo Municipal dentro da mesma legislatura:

Ab initio, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: constitucionalidade de lei municipal que preveja revisão geral anual do subsídio de agentes políticos na mesma legislatura.

Com efeito, a matéria aqui suscitada possui densidade constitucional

suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, competindo a esta Suprema Corte definir a constitucionalidade das Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal - SP, que preveem revisão geral anual do subsídio mensal do Prefeito e do Vice-Prefeito, considerando-se os **princípios da moralidade administrativa, da anterioridade da legislação e da inalterabilidade do subsídio durante o mandato eletivo**.

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista o inevitável impacto orçamentário decorrente da previsão de revisão anual de subsídio de Prefeito, visto que gera reflexos na remuneração ou nos proventos de inúmeros servidores públicos vinculados à Administração Pública direta do Município, considerando-se o previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal.

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que a remuneração de agentes políticos do Poder Executivo municipal será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, nos moldes do artigo 29, VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados:

[...]

É certo que a vexata quaestio veicula tema constitucional, que transcende os limites subjetivos da causa, especialmente em razão da multiplicidade de recursos extraordinários a versarem idêntica controvérsia. Não se pode olvidar, outrossim, a relevância jurídica da matéria, haja vista a firme jurisprudência a respeito da impossibilidade de majoração dos subsídios dos agentes políticos municipais para a mesma legislatura, por contrariedade ao princípio da anterioridade.

Ressalto que a definição sobre a escorreita aplicação da regra da legislatura, alinha-se com a meta de construir instituições eficazes, responsáveis e transparentes (ODS 16 da Agenda 2030 das Nações Unidas).

Desse modo, considerando a necessidade de se atribuir racionalidade ao sistema de precedentes qualificados, assegurar o relevante papel deste Supremo Tribunal como Corte Constitucional e de prevenir tanto o recebimento de novos recursos extraordinários como a prolação desnecessária de múltiplas decisões sobre idêntica controvérsia, entendo necessária a reafirmação da jurisprudência dominante desta Corte mediante submissão à sistemática da repercussão geral. Destarte, para os fins da repercussão geral, proponho a seguinte tese:

É inconstitucional lei municipal que prevê o reajuste anual do subsídio de agentes políticos municipais, por ofensa ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal. (grifos nossos)

Digno de nota perceber que, ao citar o Princípio da Anterioridade, o Ministro estende a aplicação da regra prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, o qual trata especificamente do subsídio dos Vereadores, aos demais agentes políticos do Poder Executivo Municipal.

Dando continuidade à investigação das decisões do Supremo Tribunal

Federal afeitas ao tema, é bastante significativo o conteúdo do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, tendo por objeto o art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 35/2013, com a seguinte dicção à época:

Art. 97. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além dos relacionados nos arts. 37 e 38 da Constituição da República Federativa do Brasil e dos seguintes: (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1999).

[...]

§ 6º Para efeito do disposto no inciso XI e no § 12 do art. 37 da Constituição da República, fica fixado como limite da remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, no Estado de Pernambuco e **municípios**, abrangendo os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, o subsídio mensal dos desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 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 vereadores. (Acrescido pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 35, de 29 de maio de 2013.) (grifos nossos)

Durante a discussão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, a controvérsia girou em torno da expressão "e Municípios" contida no dispositivo da Constituição do Estado de Pernambuco acima transcrito.

Todavia, a fim de proporcionar uma melhor compreensão, faz-se necessário observar o conteúdo de norma anteriormente debatida neste trabalho. Trata-se da regra contida no § 12 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, a qual permite 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, não sendo esse teto aplicável aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.

Ao permitir a fixação de teto único "em seu âmbito", o dispositivo constitucional não deixou claro se seria possível a sua aplicação no âmbito territorial do Estado, incluindo os seus respectivos Municípios, ou se a possibilidade estaria restrita ao âmbito da Administração Pública Estadual, com exclusão dos Municípios.

Ademais, ao excetuar o subsídio dos Vereadores, na parte final do referido § 6º, o legislador constitucional, por via transversa, parece afirmar a primeira tese

acima exposta, de que haveria permissão para incidência da norma nos Municípios dentro do território do respectivo Estado que assim dispuser em sua Constituição Estadual.

A despeito das observações acima, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, julgou procedente o pedido, declarando a inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, constante do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela Emenda Constitucional nº 35/2013, afirmando-se que o teto remuneratório aplicável aos servidores municipais, excetuados os vereadores, é o subsídio do prefeito municipal, nos termos do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, vencido o Ministro Edson Fachin.

Em virtude de revelar de forma didática o entendimento firmado no âmbito da Corte Suprema sobre o tema, segue trecho do voto vencedor proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811:

Ou seja, a Constituição faculta ao Estado: (a) a definição de um teto por Poder; ou (b) a definição de um subteto único, correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, para todo e qualquer servidor de qualquer poder, ficando de fora desse subteto apenas o subsídio dos Deputados. Nesse sentido: ADI 4900, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Rel. p/acórdão Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/2/2015, DJe de 17/4/2015.

Bem se vê, portanto, que a faculdade conferida aos Estados para a regulação do teto aplicável a seus servidores não permite que a regulamentação editada com fundamento nesse permissivo venha a inovar no tratamento do teto dos servidores municipais.

Isso porque o art. 37, XI, da CF já estabelece um teto único para os servidores municipais, não havendo motivo para se cogitar da utilização do art. 37, § 12, para fixação de teto único diverso, pois essa previsão é direcionada apenas para servidores estaduais, esfera federativa na qual existem as alternativas de fixação de teto por poder ou de forma única.

A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco propõe uma interpretação fundada na literalidade das expressões “no seu âmbito” e “vereadores”, constantes do art. 37, § 12, da CF.

No entanto, a autonomia municipal não permite a conclusão de que os servidores municipais estariam no âmbito de disposição normativa dos Estados, especialmente no tocante à matéria em análise.

A menção aos vereadores, por outro lado, também não tem o condão de tornar os servidores municipais sujeitos ao teto remuneratório regulado pelos Estados.

Visto que é o próprio art. 37, XI, da CF que determina a aplicação de teto único para os servidores municipais, independentemente do que venha a ser legislado pelos Estados, deve-se entender que a referência aos vereadores ocorre em face dessa realidade: o inciso XI define o teto único dos servidores municipais (subsídio de prefeito); e o § 12 excepciona desse teto os vereadores, sem permitir que os demais servidores municipais sejam

submetidos a teto remuneratório diverso.

Por fim, entendo que a jurisprudência da CORTE a respeito do teto remuneratório aplicável aos Procuradores Municipais não é decisiva para o deslinde do caso em julgamento, uma vez que esse entendimento jurisprudencial é fundado na especificidade do tratamento constitucional dessa carreira de servidores, consistente na sua caracterização como função essencial à Justiça e subsunção à expressão “procuradores”, constante da parte final do art. 37, XI, da CF. Nesse sentido: RE 663696, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2019, DJe de 21/8/2019.

Por esses motivos, vislumbro a plausibilidade da tese de inconstitucionalidade formulada pelo Procurador-Geral da República, de que a submissão dos servidores municipais ao teto remuneratório único regulado art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, com a redação dada pelo art. 1º da EC 35/2013, é incompatível com o art. 37, XI, da Constituição Federal. Nesse sentido: ADI 6221 MC, Rel. Min. EDSON FACHIN, Rel. p/ acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, DJe de 30/4/2020.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para **declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, constante do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela EC 35/2013, afirmando-se que o teto remuneratório aplicável aos servidores municipais, excetuados os vereadores, é o subsídio do prefeito municipal.**(grifos nossos)

De outro lado, é também imprescindível registrar o posicionamento plasmado no voto vencido proferido pelo Ministro Edson Fachin, contrapondo a tese vencedora de forma perspicaz:

Tal como consignei naquele julgamento, entendo que, em relação à autonomia municipal, também aqui a própria Constituição da República expressamente estendeu aos Estados a possibilidade de estabelecer o subteto aos municípios do seu território. **Essa previsão deriva da utilização no art. 37, §12, da expressão “no seu âmbito”, que, do contrário, seria redundante, e pela expressa exceção aos vereadores, que, do contrário, seria, senão paradoxal, inócua.** Veja-se o texto constitucional:

[...]

Desvincula-se, assim, também o subsídio dos servidores municipais ao subsídio do prefeito (na forma do art. 37, XI), **o qual naturalmente depende de influxos políticos, impondo-se, ainda, certa isonomia regional.** Apenas o subsídio dos vereadores permanece regulado pelo art. 29, VI, da CRFB:

[...]

Eis o motivo da exceção do art. 37, §12: os limites são estritamente fixados pela própria Constituição, que preferiu, no caso dos vereadores, não deferir ao Poder Constituinte Decorrente a possibilidade de fixar novo teto. Se previu expressamente a exceção é porque a autorização abrange os demais servidores municipais.

Essa opção constitucional de permitir que o teto do desembargador abranja servidores municipais foi de certa forma avalizada em relação aos **procuradores municipais**, em acórdão de repercussão geral do **Tema n. 510** assim ementado:

[...]

Não se trata, portanto, com a devida vênia, de proceder a uma interpretação meramente literal das expressões “no seu âmbito” e “vereadores”, constantes do § 12 do art. 37, CRFB.

Ao revés: trata-se de reconhecer que há hipóteses em que a própria Constituição prevê certa conformação da autonomia municipal (CRFB, art. 29 c/c art. 125, §2º, vinculação das leis orgânicas municipais aos princípios da Constituição Estadual, art. 31, § 1º, que prevê o que o controle externo da Câmara Municipal será exercida com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados art. 35, que trata da intervenção dos Estados nos seus municípios;). É o que ocorre com os subsídios dos procuradores municipais e é o que ocorre com o subteto fixado na forma do art. 37, §12. Esse precedente serve também a compreensão de que a fixação do teto – e do subteto, portanto – não implica aumento de despesa, uma vez que a lei que fixa a remuneração persiste sendo de iniciativa do chefe do Poder.

[...]

Diante do exposto, homenageando conclusões diversas, julgo improcedente o pedido para declarar, em consequência, a constitucionalidade do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação conferida pela EC 35/2013. (grifos nossos)

Nesse momento, tem-se como indispensável sublinhar alguns pontos de divergência argumentativa entre as duas teses. O primeiro deles diz respeito à alegação da tese vencedora acerca de suposta interpretação literal dos termos “no seu âmbito” e “vereadores”, constantes do § 12 do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Com todo respeito à brilhante linha argumentativa da tese vencedora, nesse tópico específico, o Ministro Edson Fachin explanou de forma irrefutável tratar-se exatamente do contrário, colacionando uma série de exemplos do que classificou como "conformações da autonomia municipal" contidas na própria Carta Magna.

O segundo ponto digno de nota relaciona-se à autonomia municipal. Ao declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, constante do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, o Supremo Tribunal Federal corroborou a tese aduzida pela Procuradoria Geral da República, de que a imposição de teto diferente do subsídio do Prefeito se constituiria em ofensa à autonomia municipal.

Entretanto, o Ministro Edson Fachin, ao citar, em seu voto, o acórdão de repercussão geral do Tema nº 510, referente ao Recurso Extraordinário nº 663.696 -

Minas Gerais, expôs a notória contradição da corte nesse aspecto. Segue ementa do citado recurso extraordinário:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que ubi lex non distinguit, nec interpretare debet.

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legítima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna.

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.

9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio

dos governadores.

10. In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

11. Recurso extraordinário PROVIDO. Tese da Repercussão Geral: A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

(STF - RE: 663696 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 28/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/08/2019).(grifos nossos)

Tal contradição diz respeito ao fato de que no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, o Supremo Tribunal Federal considerou como afronta à autonomia municipal a utilização de teto diverso do subsídio do Prefeito dentro do âmbito municipal.

Por outro lado, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696 - Minas Gerais, a Corte Suprema tratou por mitigar essa suposta interferência na autonomia dos municípios, conforme pode-se inferir por meio da simples leitura dos tópicos 6 a 9 da ementa acima transcrita. Assim sendo, esses tópicos esclarecem, sucintamente, que:

- a mera existência de teto diferenciado no âmbito municipal não compele os Prefeitos a assegurar, aos servidores municipais, vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei que fixa os vencimentos dos servidores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, conforme art. 61, § 1º, II, c, da Constituição Federal de 1988 e;
- O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um servidor municipal receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

Em arremate, é imperioso salientar a diferença entre teto e piso salarial. Caso a hipótese aqui aventada se tratasse de piso, poderia ser levantada a possibilidade de ofensa à autonomia municipal, tendo em vista que a imposição de um piso salarial acima do aplicado em âmbito de determinado município implicaria, obviamente, em aumento de sua despesa. No caso dos tetos salariais, trata-se de mera faculdade de se elevar o patamar salarial de determinada categoria, a critério da avaliação do próprio Prefeito, com aprovação do Poder Legislativo municipal.

Repise-se: o teto não significa aumento automático dos salários dos servidores, bem como não autoriza que tais aumentos ocorram à revelia dos respectivos Poderes Executivo e Legislativo.

Em suma, levando-se em conta a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal, temos a seguinte situação em relação ao teto do funcionalismo público municipal:

- Impossibilidade de fixação do subsídio do Prefeito dentro de uma mesma legislatura (Recurso Extraordinário nº 1.236.916 - São Paulo);
- Inaplicabilidade, aos municípios, do teto único previsto no § 12 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, o qual pode vigorar unicamente no âmbito das Administrações Públicas Estaduais (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811);
- Submissão, no âmbito municipal, ao valor estipulado a título de subsídio do Prefeito, conforme disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811) e;
- Em resumo, a questão atinente à possibilidade de aplicação de revisão geral anual aos subsídios dos Prefeitos encontra-se pendente de julgamento (Recurso Extraordinário nº 1.344.400 - São Paulo).

CAPÍTULO 3 - TRATAMENTO DADO AO FUNCIONALISMO PÚBLICO MUNICIPAL SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA.

A isonomia, como princípio de estatura constitucional, é a gênese de um modelo efetivo de exercício equalizador de aplicação igualitária de normas entre os indivíduos em situações semelhantes. Segundo Gilmar Mendes (2021, p.384):

Em termos jurídicos, igualdade não é tratar todos de maneira igual. É, na

fórmula clássica de Aristóteles, aperfeiçoada por Rui Barbosa, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Nesse ponto é importante a advertência de Celso Antônio Bandeira de Mello: qualquer fator pode ser usado para discriminar (separar) as pessoas, desde que seja racional e constitucionalmente justificável. Assim, por exemplo, a discriminação de cor é, via de regra, inconstitucional. Mas se descobrirmos que as pessoas negras têm maior imunidade a uma doença, nada impede que a seleção para agente de combate a essa epidemia use como critério de seleção a cor/raça do candidato. O que importa não é o critério usado, mas sim se ele é compatível para, naquela situação, realizar o valor constitucional da igualdade

De relevância inquestionável dentro do paradigma de interação social, é de se expor, quanto ao princípio, os preceitos defendidos por Flávio Martins (2023, p.2051 a 2054), cuja redação se faz elucidativa pela adequabilidade resolutive dos conceitos de igualdade formal e a material. Leiam-se

"O art. 5º, caput, da Constituição Federal começa afirmando que "todos são iguais perante à lei" e, mais adiante, dentre os direitos assegurados, prevê a "igualdade". O pleonasma encontrado no caput mostra a preocupação do constituinte originário com o princípio da igualdade, em um país de tamanha desigualdade.

O Preâmbulo da Constituição afirma que a finalidade do constituinte originário foi instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar, dentre outros direitos, "a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade pluralista, fraterna e sem preconceitos"

[...]

Importante saber: de que igualdade a Constituição está tratando? Existem duas igualdades, segundo a doutrina (desde os tempos de Aristóteles): a) igualdade formal; b) igualdade material.

Igualdade formal consiste em dar a todos idêntico tratamento, não importando a cor, a origem, a nacionalidade, o gênero ou a situação financeira. Historicamente, foi a única acepção de igualdade adotada pelo Poder Público no Brasil. Todas as pessoas seriam tratadas com absoluta igualdade, podendo cada um lutar com suas armas para a obtenção dos seus resultados, obtidos por conta de seus próprios méritos (meritocracia). O discurso historicamente seduziu multidões, seja no Brasil, seja no exterior.

[...]

Diante do que acabamos de expor, a igualdade prevista no art. 5º, caput, da Constituição Federal, a igualdade a ser buscada pelo Estado, é a igualdade material, que tem origem teórica em Aristóteles. Igualdade material consiste em dar aos desiguais um tratamento desigual, na medida da desigualdade. No Brasil, um dos primeiros a pregar esse tipo de igualdade foi Rui Barbosa, num discurso proferido na capital paulista, intitulado "Oração aos Moços": "a regra da igualdade não consiste senão em quinhão desigualmente aos desiguais na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade".

A igualdade material decorre não apenas do art. 5º, caput, da Constituição Federal, mas da interpretação sistemática de vários dispositivos constitucionais, a começar pelo Preâmbulo. Era intenção do constituinte instituir um Estado Democrático, destinado a promover a igualdade, a justiça, em uma sociedade fraterna. Outrossim, no art. 3º da Constituição Federal, são objetivos da República construir uma sociedade solidária (art. 3º, I), erradicar a pobreza (art. 3º, III), reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, in fine) etc. Não há como reduzir as desigualdades sociais quando todos são tratados de forma idêntica.

Dessa maneira, o Supremo Tribunal Federal entende que “a igualdade, desde Platão e Aristóteles, consiste em tratar-se de modo desigual os desiguais” (MS 26.690, rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 3-9-2008).

Em complemento e a título de singularidade, em recente consulta ao *site* do Supremo Tribunal Federal, é possível observar o entendimento da corte constitucional quando profere, em relação ao princípio, a seguinte dicção de natureza material: *a Igualdade perante a lei, que significa tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida das suas desigualdades*⁹.

Feitos os registros preliminares, no tocante à investigação acerca de possível ofensa ao princípio da isonomia em virtude do tratamento concedido ao teto do funcionalismo público municipal pelas decisões do Supremo Tribunal Federal, serão analisadas três situações.

Na primeira delas, temos a diferença de entendimentos no tangente à afronta da autonomia municipal ao submeter-se os municípios a tetos diferentes do subsídio do Prefeito.

Conforme já anotado no capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal teve posicionamentos diametralmente opostos nos casos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, atinente à impossibilidade de aplicação do teto único previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal de 1988 aos municípios, e do Recurso Extraordinário nº 663.696 - Minas Gerais, no qual foi estabelecido teto diferenciado aos procuradores municipais (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal).

No caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, a Corte Suprema, ao julgar pela procedência do pedido, confirmou a tese da Procuradoria-Geral da República de que a submissão dos municípios ao teto único previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal de 1988, constituiria ofensa à autonomia municipal.

⁹ Conforme consulta efetivada em 17/10/2023, no seguinte link:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=ISONOMIA>

De outro lado, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696 - Minas Gerais, devidamente esmiuçado no capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal justificou em sentido contrário, aduzindo que a aplicação de teto salarial diferenciado aos procuradores municipais não afrontaria a autonomia municipal, conforme se pode perceber da leitura dos itens 6 a 9 da ementa da referida decisão:

6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, § 1º, II, c, da Carta Magna.

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

8. As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.

9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores. [...]

Por intermédio da leitura do trecho acima em destaque, percebe-se clara argumentação com a intenção de justificar e mitigar uma possível interferência da aplicação desse teto salarial diferenciado à autonomia municipal, sendo apontado que o veredito final acerca da fixação da remuneração sempre passará pelo crivo do município, além de não haver obrigatoriedade alguma de se pagar o valor do teto, o qual se consubstancia, meramente, em um limite à discricionariedade do Poder Executivo dos Municípios.

Ao proceder dessa maneira, a Corte Suprema concedeu tratamento distinto a situações iguais, ferindo, por consequência lógica, o Princípio da Isonomia ao propiciar tratamento diferenciado para determinada carreira municipal em detrimento das demais.

De suma importância frisar que a crítica realizada se restringe à argumentação acerca da interferência na autonomia municipal, não sendo objetivo, nesse ponto específico, analisar as demais alegações contidas nas duas decisões acima citadas.

Dando seguimento à análise acerca de possíveis ofensas ao Princípio da

Isonomia em virtude das decisões da Corte Suprema, tem-se a segunda situação a ser perquirida: a submissão dos entes federados a tetos salariais vinculados ao subsídio de autoridades de Poderes distintos.

Em decorrência do teor da decisão contida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, analisada em detalhes no capítulo anterior, restou estabelecido, como único teto salarial possível para a esfera municipal, o subsídio do Prefeito.

Aos servidores federais, aplica-se como teto salarial o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, conforme art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988.

Por último, no caso dos Estados e do Distrito Federal, como regra geral, aplica-se como teto salarial: 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, no âmbito do Poder Judiciário, conforme reza o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988. No entanto, poderá ser utilizado, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, caso haja emenda nesse sentido às respectivas Constituições Estaduais e Lei Orgânica Distrital, com fulcro no art. 37, § 12, da Constituição Federal de 1988.

Conforme pode-se perceber, apenas os servidores municipais não terão possibilidade de ter o teto salarial vinculado a uma autoridade do Poder Judiciário. Na esfera federal, o teto sempre será o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. No caso dos Estados e do Distrito Federal, caso assim disponham, há a possibilidade de ser estabelecido, como teto único, o subsídio mensal do Desembargador do respectivo Tribunal de Justiça, o qual, por sua vez, é limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, impende evidenciar o fato de que o subsídio dos Prefeitos, portadores de mandato eletivo e, portanto, com maior proximidade do povo, sofrem enorme pressão dos humores da sociedade, sendo muitas vezes fixados em baixos patamares, ou até mesmo reduzidos, demagogicamente, como meio de influenciar a opinião pública a respeito de determinado agente ou partido político.

Por outro lado, o subsídio das autoridades do Poder Judiciário supracitadas sofre menor influência da sociedade, motivo pelo qual alcançam faixas mais elevadas.

Nesse momento, imprescindível salientar as palavras do Ministro Edson Fachin, ao proferir seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811, no qual defendeu a aplicabilidade do teto único previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal de 1988 também aos Municípios, nos seguintes termos:

Desvincula-se, assim, também o subsídio dos servidores municipais ao subsídio do prefeito (na forma do art. 37, XI), **o qual naturalmente depende de influxos políticos**, impondo-se, ainda, certa **isonomia regional**.

Desse modo, é forçoso concluir pela afronta à isonomia nesse quesito, pois, ao definir a impossibilidade de aplicação do teto único aos Municípios, a Corte Suprema restringiu, unicamente aos servidores municipais, a possibilidade de terem seus respectivos tetos salariais vinculados a autoridades de caráter técnico do Poder pertencente ao Poder Judiciário.

Dito isso, é importante abordar uma outra temática relacionada ao princípio da anterioridade: trata-se do seu cumprimento em relação ao aumento dos subsídios dos agentes políticos.

De início, é importante conceituar que o princípio da anterioridade está relacionado à impossibilidade de aumentar o subsídio dos agentes políticos dentro da mesma legislatura.

Entretanto, no âmbito municipal existe um consenso entre o subsídio dos vereadores, o qual deve seguir tal preceito, uma vez que tem disposição expressa constitucional. Já no que diz respeito ao do Prefeito, após a alteração da Emenda Constitucional nº 19/1998, conforme já visto no capítulo 02, criou-se a possibilidade de ser implementada uma alteração do subsídio dentro do mesmo mandato, sendo tal fato não unânime, havendo, inclusive, por parte do Ministro Edson Fachin a propositura da seguinte tese em sentido oposto:

A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF) (RE 1.217.439-AgR-EDv, Rel. Min. Edson Fachin, Plenário, DJe de 3/12/2020)

Em relação à revisão geral anual, o entendimento doutrinário e jurisprudencial consiste na utilização apenas no regime jurídico dos servidores públicos e não deve, portanto, ser utilizado no que diz respeito ao subsídio dos agentes políticos. Entretanto, tal entendimento está sendo discutido na Suprema Corte e será objeto

de julgamento no plenário físico, uma vez que, em relação ao mérito, houve divergências em relação à tese do relator: trata-se do RE 1.344.400 - São Paulo, que até o momento ainda não foi julgado, mas demonstra uma mudança de entendimento entre os ministros.

Assim sendo, observa-se que o aumento do teto remuneratório nas esferas federal, estadual e municipal só podem ser alterados de uma legislatura para outra. O subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal, do governador e do prefeito, os quais consistem no teto federal, subteto estadual e subteto municipal, respectivamente, por se tratarem de agentes políticos, necessitam observar o princípio da anterioridade. Dito isso, é conclusivo o fato de os tetos e subtetos destacados não terem os seus valores acrescidos dentro do mesmo mandato, inclusive para os ministros da Corte Suprema, os quais devem seguir o poder executivo federal.

Diante disso, infere-se que atualmente os servidores públicos também apresentam um limitador em função do princípio da anterioridade, uma vez que as carreiras as quais se encontram no teto constitucional ficam restritas a obterem aumento apenas na próxima legislatura juntamente com a elevação do subsídio dos agentes políticos a que estão vinculados.

Ante o exposto, verifica-se na situação acima narrada o fato de os servidores municipais encontrarem-se em desvantagem, uma vez que o aumento do subsídio dos Prefeitos, por causar grande repercussão social, é feito de forma sutil, enquanto o dos ministros do Supremo Tribunal Federal e dos desembargadores do Superior Tribunal de Justiça, que compõem o teto do agentes públicos federal e estadual, respectivamente, possuem um aumento bem mais expressivo, gerando, por conseguinte, um grande abismo na remuneração entre os servidores federais, estaduais e municipais que exercem a mesma função.

Inclusive a Emenda Constitucional nº 19/1998 tentou evitar isso criando a possibilidade de aumento do Prefeito na mesma legislatura, oportunizando, ainda, a possibilidade da revisão geral anual dos seus subsídios, pois, dessa forma, teriam aumentos menores, porém com intervalos mais curtos, o que equilibraria, conseqüentemente, a ocorrência de aumento salarial de carreiras com a mesma função nas diversas esferas.

Nota-se, com isso, mais uma vez, o prejuízo que a fixação do teto único municipal vinculado ao subsídio do chefe do poder executivo municipal pode trazer aos servidores públicos municipais e futuramente à administração pública, deixando

ela de ser atrativa, ocasionando, ainda, a perda de seus melhores recursos humanos.

De mais a mais, interessante perquirir acerca de determinadas carreiras municipais que conseguiram, por meio de ações judiciais, o direito de utilizar tetos salariais diferenciados dos demais servidores. Pode-se citar como exemplo o caso dos procuradores municipais (RE 663696) e auditores fiscais municipais (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6391).

No primeiro caso, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a expressão "Procuradores", contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os procuradores municipais, uma vez que eles se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

No tocante ao segundo caso, a Suprema Corte rejeitou teto remuneratório único para auditores fiscais de todos os entes da Federação. No entanto, em sua decisão, considerou ser aplicável o disposto no § 12º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 à essa categoria. Em outras palavras: utiliza-se o teto do Desembargador do Tribunal de Justiça aos auditores municipais lotados em Estados que possuam tal previsão em suas constituições locais.

Por último, em face de todo o exposto, elegem-se como alternativas à problemática:

- idealmente, a submissão do teto do funcionalismo público federal, estadual e municipal ao subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal, por meio de expedição de emenda constitucional nesse sentido, garantindo-se, assim, observância ao princípio da isonomia, com a existência de um teto único aplicável, além da autonomia municipal e;
- alternativamente, a reformulação do §12 do art. 37 da Carta Magna, com a inclusão dos Municípios em seu teor, oportunizando a tais entes, a partir de disciplinamento em suas Leis Orgânicas, a previsibilidade expressa de o teto de pagamento de seus servidores referir-se ao subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça. Tal medida conservaria, também, o princípio da isonomia e a autonomia dos entes municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os posicionamentos explicitados ao longo deste artigo permitem aferir o elevado grau de complexidade envolvendo a matéria do teto do funcionalismo público dos entes municipais. Afinal, as diretrizes definidas na Constituição Federal de 1988 referentes ao Teto do Funcionalismo Público Municipal são aplicadas de forma isonômica entre os agentes públicos a partir das decisões do Supremo Tribunal Federal?

Em suma, a disposição jurisprudencial sobre o tema impõe cautela, sobretudo em razão de o gasto com servidores públicos municipais possuir impacto relevante no cenário local e nacional, inclusive com efeitos no PIB.

Como integrante indispensável de um estado democrático de direito, ao Poder Judiciário compete, especialmente, a observância do exercício da segurança jurídica em suas decisões. Os entendimentos colidentes, de complexa compreensão do teto eleito, considerando, especialmente, os 5.568 municípios brasileiros destinatários das providências jurídicas, ocasionam influências potenciais no fluxo de caixa desses entes, já que, para o alcance das competências municipais, se fazem necessárias estruturas com servidores públicos designados e pagos com salários dignos.

Noutra perspectiva, a isonomia, como princípio direcionador do efetivo exercício de garantias materiais, é a base transversal do decreto de natureza judicial na temática do teto. Permitir dissenso e diferenças no campo do dispêndio da Folha de Pagamento, sem ponderar o contexto estruturante de formação dos entes federativos brasileiros, é permitir a concessão de especificidades em afronta à autonomia municipal e a um sistema justo de pagamento de salários.

Nesse sentido, observou-se, por meio das pesquisas documentais e bibliográficas efetivadas, que a natureza das decisões do Supremo Tribunal Federal, referente à possibilidade de utilização de tetos municipais distintos do subsídio do Prefeito, a depender do julgamento, podem ser diametralmente opostas, inclusive utilizando o mesmo argumento no que se refere à autonomia municipal de maneiras diversas.

Dessarte, como forma de mitigar os desequilíbrios vigentes de natureza jurisprudencial, há de se sugerir como proposta:

- ideal, a submissão do teto do funcionalismo público federal, estadual e municipal ao subsídio do ministro do Supremo Tribunal Federal, por

meio de expedição de emenda constitucional nesse sentido, garantindo-se, assim, observância ao princípio da isonomia, com a existência de um teto único aplicável, além da autonomia municipal e;

- alternativamente, a reformulação do §12 do art. 37 da Carta Magna, com a inclusão dos Municípios em seu teor, oportunizando a tais entes, a partir de disciplinamento em suas Leis Orgânicas, a previsibilidade expressa de o teto de pagamento de seus servidores referir-se ao subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça. Tal medida conservaria, também, o princípio da isonomia e a autonomia dos entes municipais.

De mais a mais, em termos práticos, é imprescindível a busca e a adoção de estratégias de uniformização de entendimentos jurisprudências, permitindo a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal – definidora dos tetos municipais com a Folha – em um cenário de estabilidade jurídica.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luiz. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed..São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003**. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 47, de 05 de julho de 2005**. Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 6584-Distrito Federal. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n. 99/2017, que alterou o art. 19, § 5º da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), e o art. 19, X, da LODF. 3. Teto remuneratório aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes do erário do Distrito Federal. 4. Violação ao art. 37 da Constituição Federal. 5. Medida cautelar confirmada. 6. Inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal n.99/2017. (...). Requerente: Governador do Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: 24/05/2021. Publicado: 15/06/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6030726>. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 1355112-BA. Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 37, XI e §§ 11 e 12, da Constituição Federal, a vigência do artigo 34, § 5º, da Constituição do Estado da Bahia, na redação dada pela Emenda à Constituição Estadual 07/1999, que previa como teto remuneratório único dos servidores estaduais o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, considerando a superveniência das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Recorrente: Estado da Bahia. Recorrido: Associação dos Oficiais da Polícia Militar do Estado da Bahia. Julgamento: 10/03/2022. Publicação: 24/03/2022 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6290844&numeroProcesso=1355112&classeProcesso=RE&numeroTema=1202>. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 609381-Goiás. Constitucional e Administrativo. Teto de Retribuição. Emenda Constitucional 41/03. Eficácia imediata dos limites máximos nela fixados. Excessos. Percepção não respaldada pela garantia da irredutibilidade. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI. Recorrente: Estado de Goiás. Recorrido: Anthony Jefferson Soares Frazão. Tribunal Pleno. Julgamento: 02/10/2014, Acórdão eletrônico Repercussão Geral. Mérito DJe-24. Publicado: 11/12/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7458295>. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 663696 RG. EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tema nº 510 da sistemática de repercussão geral. Teto remuneratório dos procuradores municipais. Embargos de declaração. Fundamentação vinculada. Artigo 1.022 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015). Modulação dos efeitos do acórdão embargado. Não cabimento. Omissão. Obscuridade. Contradição. Ausência. Rejeição. 1) Estão ausentes, in casu, as hipóteses ensejadoras da oposição dos embargos de declaração (...). Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Tribunal Pleno. Julgamento: 21/06/2021. Publicado: 04/08/2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=A

P&classeNumeroIncidente=RE%20663696. Acesso em: 25 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 606358-SP. Recurso Extraordinário. Direito Administrativo e Constitucional. Servidores públicos. Remuneração. Incidência do teto de retribuição. Vantagens. Valores percebidos. A do advento da emenda constitucional Nº 41/2003. Inclusão. Art. 37, XI e XV, da Constituição da República. Relator(a): Min. Rosa Weber. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Lacy Dias de Almeida, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2015, Processo eletrônico Repercussão geral - mérito DJe-063 Julgamento: 06/04/2016. Publicação: 07/04/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3801073&numeroProcesso=606358&classeProcesso=RE&numeroTema=257>. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 1.217.439. Embargos de Divergência em agravo regimental em Recurso Extraordinário. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.616/2018, do município de Valinho. Fixação de subsídios do executivo municipal. Princípio da anterioridade da legislatura. Observância obrigatória. Acórdão embargado divergente da orientação do plenário. Embargos acolhidos. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. (...). Relator(a): Min. Edson Fachin, Plenário. Julgamento: 23/11/2020. Publicação: 3/12/2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=RE%201.217.439&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 1.236.916 - São Paulo. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do município de Sorocaba - SP. Secretários Municipais, Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores. Fixação de sua remuneração. (...). Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba e Prefeito do Município de Sorocaba. Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 03/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-097 23-04-2020. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/attachments/STF_RE_1236916_c5674.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1698192489&Signature=kqWmsD1wkn49y2x6l0SzQjATGIl%3D. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário nº 1.344.400 - São Paulo. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Leis 3.056/2019 e 3.114/2020 do Município de Pontal. Revisão geral anual do subsídio do Prefeito e do Vice-prefeito. Impossibilidade. Precedentes. Multiplicidade de recursos extraordinários. Controvérsia constitucional dotada de repercussão geral. Recorrente: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Recorrido(s): Presidente da Câmara Municipal de Pontal e Prefeito do Município de Pontal. Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 16/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/02/2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349712123&ext=.pdf>.
Acesso em: 24 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 663.696 - Minas Gerais. Direito Administrativo. Repercussão geral. Controvérsia de índole constitucional acerca do teto aplicável aos Procuradores do Município. Subsídio do desembargador de tribunal de justiça, e não do prefeito. Funções essenciais à justiça. (...) Tese da Repercussão Geral: A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Recorrente: Associação Dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte - APROMBH. Recorrido(s): Município de Belo Horizonte. Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 28/02/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/08/2019. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340883792&ext=.pdf>
Acesso em: 24 de outubro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6391. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 37, XI e § 12 da Constituição Federal, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais n. 41/2003 e 47/2005. 3. Pedido de interpretação conforme de modo a estabelecer um teto nacional para os vencimentos dos auditores fiscais municipais. (...). Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 14/02/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2022. Disponível em:
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206391&sort=_score&sortBy=desc.
Acesso em: 24/10/ 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6811. Emenda 35/2013 à Constituição do Estado de Pernambuco. Teto remuneratório. Servidores municipais. Alegação de violação ao art. 37, XI, da Constituição Federal. Adoção de subteto único pelos Estados (art. 37, § 12, da CF). Limitação de seu alcance aos servidores públicos estaduais. (...) Recorrente: Procurador-Geral da República. Recorrido(s): Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 23/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 15/09/2021. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15347771978&ext=.pdf>.
Acesso em: 24/10/ 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta ao termo: Isonomia. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=ISONOMIA>

BRASIL. LEI nº 14.520, de 9 de janeiro de 2023. Fixa o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, referido no inciso XV do caput do art. 48 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - C, 10 jan. 2023. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14520-9-janeiro-2023-793675-norm>

a-pl.html. Acesso em: 17 out. 2023.

BRASIL. **LEI nº 8448, de 21 de julho de 1992.** Regulamenta o art. 37, inciso XI e o art. 39, parágrafo 1º da Constituição. Diário Oficial da União, 22 jul. 1992. Disponível em: <https://www2.camara.gov.br/legislacao/presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=8448&ano=1992&ato=6b3g3Zq10MFpWTbe8>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). **Lei Complementar, nº 101, 4 maio 2000.** LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24 p., maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 de outubro de 2023.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

ESTATÍSTICAS FISCAIS. **Portal do Tesouro Transparente.** Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br/publicações/estatisticasfisiciasdogovernogeral/2021/2022. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais. *In*: FIRMO FILHO, Alípio Reis; WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: Estudos em Homenagem aos 20 Anos da Lei Complementar Nº 101/2000.** 01. ed. [S. l.]: FORUM, 2020. cap. 05. ISBN 978-65-5518-034-3. Disponível em: <https://digital.editoraforum.com.br/livro/responsabilidade-na-gestao-fiscal-4085/1#sumario>. Acesso em: 26 out. 2023.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 12. ed. rev., atual, e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

FERREIRA, Eduardo de Mendonça. **A constitucionalidade da incidência do teto remuneratório sobre a recomposição salarial decorrente da revisão geral anual:** o teto remuneratório frente à revisão geral anual no Recurso Extraordinário 930.828.. Orientador: Paulo Henrique Blair de Oliveira. 2019. 54 f. Trabalho de Conclusão de Curso (3º grau Direito) - Bacharelado, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/23442>. Acesso em: 26 out. 2023.

HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos?. **Revista de investigações constitucionais**, Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR, v. 08, n. SSN 2359-5639, ed. 01, p. 209-236, janeiro/abril 2021. DOI <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/82738/44722>. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/23442>. Acesso em: 26 out. 2023.

ISONOMIA. **Vocabulário Jurídico.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesouro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=ISONOMIA>. Acesso em: 17 de outubro de 2023.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Atual. Salvador: Juspodivm, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Manual didático de direito constitucional**. 8ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. 728 p. ISBN 6555591153.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: teoria, jurisprudência e questões**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

MORON, Eduardo Daniel Lazarte. Os limites do teto remuneratório na acumulação lícita de cargos e funções públicas e as transformações do Direito Administrativo: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [s. l.], ano 2019, v. 06, ed. 01, p. 246-262, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v6i1p246-262>. Acesso em: 26 out. 2023.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 07. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. 1596 p. v. único. ISBN 9786553626003.

PERNAMBUCO. **Constituição de Pernambuco (1989)**. Constituição do Estado de Pernambuco de 1989. Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/constituicaoestadual.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2023.

PEREIRA, F.H. U.; ALVIM, R. S. Incidência do teto remuneratório na acumulação de cargos, empregos e funções públicas:: críticas ao entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 612/975. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro -PGE- RJ**, Rio de Janeiro, v. 02, ed. 03, p. 01-19, setembro 2019. DOI <https://doi.org/10.46818/pge.v2i3.97>. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/97>. Acesso em: 26 out. 2023.

PERNAMBUCO. **TCE-PE**. Processo Digital TCE-PE Nº 2219012-0. Sessão ordinária realizada em 01/03/2023. Embargos de Declaração. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Caetés. Interessado: Armando Duarte de Almeida. Advogado: Dr. Eduardo Henrique Teixeira Neves – OAB/PE Nº 30.630 Relator: Conselheiro Valdecir Pascoal. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Acórdão T.C. Nº 271 /2023. Embargos de Declaração. Omissão. Mudança jurisprudencial deste tribunal de contas. Baixo crescimento PIB. Continuidade da duplicação do prazo para reconduzir as despesas ao limite legal.

PERNAMBUCO. **TCE-PE**. Processo Digital TCE-PE Nº 22100857-3. Sessão realizada em 05/10/2023. Gestão Fiscal. Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Bonito. Interessado: Gustavo Adolfo Neves de Albuquerque. Relatora: Conselheira Substituta Alda Magalhães. Órgão Julgador: Segunda Câmara. Acórdão nº 1689/2023. Responsabilidade Fiscal. Despesa com pessoal. Extrapolação do Limite. Prazo Legal Duplicado. Não Adoção de Medidas. Infração Administrativa.