



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas – FAJS

**LEANDRO BRITO LEMOS**

**TETO REMUNERATÓRIO E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS**

**BRASÍLIA**

**2014**

**LEANDRO BRITO LEMOS**

**TETO REMUNERATÓRIO E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas – FAJS – do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB

Orientador: Prof.º Me. Ivan Cláudio Borges Pereira.

**BRASÍLIA**

**2014**

Lemos, Leandro Brito.  
Teto remuneratório e acumulação de cargos públicos/ Leandro Brito  
Lemos. – Brasília, 2014.  
59 f.  
Monografia apresentada para obtenção do título de bacharel em  
Direito no Centro Universitário de Brasília.  
Orientador: Prof. Me. Ivan Cláudio Pereira Borges.  
1.Teto remuneratório 2. Acumulação de cargos. 3. Coerência  
I Título.

CDU

**LEANDRO BRITO LEMOS**

**TETO REMUNERATÓRIO E ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS**

Monografia apresentada como requisito para a conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas – FAJS – do Centro Universitário de Brasília - UNICEUB

Orientador: Prof.º Me. Ivan Cláudio Borges Pereira.

**BRASÍLIA \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2014**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.º Me. Orientador Ivan Cláudio Pereira Borges**

---

**Prof.º Examinador**

---

**Prof.º Examinador**

Dedico este estudo às minhas filhas Alice e Luíza Lemos, que me dão todos os dias força e renovam minhas esperanças para alcançar as metas traçadas, objetivos estabelecidos e os sonhos almejados.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela dádiva da vida. Aos meus pais e irmãos, especialmente a minha mãe, pela habitual confiança e apoio. A minha companheira Silvia Sampaio, por todos os momentos. E em nome do meu professor orientador, Me. Ivan Cláudio, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização do presente trabalho.

“O Brasil não é isso. É isto. (...) o Brasil é este comício imenso de almas livres. Não são os comensais do erário. Não são as ratazanas do Tesouro. Não são mercadores do parlamento. Não são as sanguessugas da riqueza pública. (...) Não são os corruptores do sistema republicano. São as células ativas da vida nacional. É a multidão que não adula, não teme, não corre, não recua, não deserta, não se vende. É o povo, em um desses movimentos seus, em que se descobre toda a sua majestade.”

Rui Barbosa, 1919

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a coerência da aplicação da norma que determina a incidência do teto remuneratório sobre o somatório das remunerações decorrentes da acumulação de cargos públicos autorizados pela Constituição. Inicialmente é apresentado o histórico normativo do teto remuneratório e extraído como fundamentos da instituição do teto remuneratório, o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência e a proteção à moralidade pública. Em seguida, é realizada uma análise objetiva das medidas adotadas na reforma da previdência, demonstrando as principais causas do desequilíbrio financeiro e que as demais medidas apresentadas são capazes de proporcionar o equilíbrio esperado. Relativo à moralidade pública, busca-se, através da análise de julgados do Supremo Tribunal Federal, saber como esta, elevada a princípio constitucional penetra no ordenamento jurídico e qual significado este lhe atribui. Posteriormente, os fundamentos são relacionados com o teto remuneratório e a acumulação de cargos públicos, para averiguar se eles são suficientes para oferecer coerência à aplicação da norma e à construção do discurso jurídico de aplicação do abate teto. Ainda neste contexto, é introduzida a decisão do Supremo Tribunal Federal que afastou a incidência do teto remuneratório para os casos de cumulação obrigatória de cargo, estendendo para toda a justiça eleitoral, bem como a resolução do Conselho Nacional de Justiça que determina a exclusão da remuneração percebida pelos magistrados em razão do exercício do magistério da base de cálculo do teto remuneratório. A necessidade de manter a coerência do sistema jurídico de forma a lhe dar unidade, vai além da coerência normativa, sendo necessário manter também a coerência da sua aplicação e, igualmente, de construir uma argumentação convincente para justificar sua aplicação. Os autores Ronald Dworkin e Neil MacCormick em suas teorias discutem, respectivamente, a coerência da norma e a coerência da argumentação jurídica. Ao explorar estas teorias conclui-se que há incoerência na aplicação da norma que impõe o teto remuneratório sobre a soma das remunerações decorrentes de cargos acumulados. E, também, que a argumentação jurídica se construída a partir dos fundamentos utilizados pelo legislador para instituir o teto remuneratório, gerará uma incoerência na aplicação da norma.

Palavras-chaves: Acumulação de cargos. Coerência argumentativa. Coerência normativa. Moralidade pública. Teto remuneratório.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>1 HISTÓRICO NORMATIVO E FUNDAMENTOS DO TETO REMUNERATÓRIO .....</b>	<b>5</b>
1.1 FUNDAMENTOS DO TETO REMUNERATÓRIO .....	13
1.1.1 Equilíbrio da Previdência Social .....	17
1.1.2 Moralidade Pública como princípio norteador do abate-teto .....	20
<b>2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE PÚBLICA NA JURISPRUNDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....</b>	<b>21</b>
2.1 A MORALIDADE PÚBLICA COMO ÉTICA DA LEGALIDADE: ANÁLISE DA ADI 3026-4/DF .....	21
2.2 A MORALIDADE PÚBLICA COMO IDENTIDADE DAS EXPRESSÕES FORMAL E SUBSTANCIAL DO ATO/NORMA: ANÁLISE DO RE 405.386/RJ ....	23
2.3 A MORALIDADE PÚBLICA COMO REGRA JURÍDICA DE CARÁTER PRESCRITIVO: ANÁLISE DO RE 579.951-4/RN – NEPOTISMO .....	26
<b>3 ACUMULAÇÃO DE CARGOS, TETO REMUNERATÓRIO E COERÊNCIA</b>	<b>29</b>
3.1 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS .....	35
3.1.1 Integridade em Dworkin .....	38
3.1.2 A coerência em Neil MacCormick .....	42
3.1.3 Teto remuneratório e coerência .....	44
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>49</b>

## INTRODUÇÃO

O estudo da coerência na aplicação da norma e do discurso jurídico utilizado para o convencimento da aplicação das normas vem ganhando espaço entre os operadores do direito. Com o novo paradigma jurídico, onde regras e princípios coexistem, sendo que este tem maior abstração, o papel do intérprete em manter a coerência do sistema jurídico foi ampliada.

Neste cenário, o presente estudo tem por objetivo averiguar a coerência da incidência do teto remuneratório sobre o somatório da remuneração decorrente da acumulação de cargos na Administração Pública brasileira.

Tem-se que o legislador constituinte estabeleceu um teto remuneratório que inicialmente incidia sobre a remuneração dos cargos considerados isoladamente. Entretanto, a Constituição sofreu alterações e passou a prever a incidência sobre a soma da remuneração dos cargos, sob os fundamentos de alcançar o equilíbrio da previdência e proteger a moralidade pública. Com a mudança, várias ações foram ajuizadas e aguardam uma resposta do Poder Judiciário.

O problema posto chegou ao Supremo Tribunal Federal, a quem cabe a guarda da Constituição. O recurso extraordinário que desafiou a Corte foi reconhecido como tema de repercussão geral, pois reflete em toda a Administração Pública. A comunidade jurídica espera o posicionamento do Tribunal. Por isso, o estudo do tema se mostra relevante.

Duas respostas se desenham como possíveis. A primeira, é que o teto remuneratório deve ser imposto sobre o somatório da remuneração daqueles que ocupam dois cargos públicos. A segunda, que o teto remuneratório deve incidir sobre a remuneração de cada cargo isoladamente.

Neste estudo, para averiguar se há coerência ou não, na incidência do teto remuneratório sobre o somatório da remuneração decorrente da acumulação de cargos públicos, foi apresentada a previsão inicial na Constituição e suas alterações. Foram encontrados dois fundamentos utilizados pelo legislador, o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência e a tutela da moralidade pública. O primeiro foi analisado

considerando as principais causas apontadas e as medidas adotadas na reforma administrativa. Já a moralidade pública, elevada a princípio constitucional, necessitava da determinação do seu significado no mundo jurídico. Para determinar o seu sentido na linguagem jurídica, buscou-se analisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Posteriormente, para averiguar a coerência ou a incoerência da norma e do discurso de aplicação do teto remuneratório sobre a soma da remuneração dos cargos, foram visitadas as teorias de Ronald Dworkin e de Neil MacCormick. Os autores trataram, respectivamente, da necessidade de manter a coerência normativa e da coerência da argumentação jurídica. Com base nestas teorias apresenta-se a conclusão da pesquisa.

A compreensão do direito como uma rede complexa de linguagens e de significados levou à adoção da metodologia na vertente crítico metodológica, postuladas pela teoria do discurso e da teoria argumentativa.

## 1 HISTÓRICO NORMATIVO E FUNDAMENTOS DO TETO REMUNERATÓRIO

O teto constitucional remuneratório, como é chamado o limite máximo de remuneração pago a cada servidor público, foi previsto inicialmente na redação original da Constituição Federal. O legislador constituinte previu que a Administração Pública deveria obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. E, também, impôs como obrigação do legislador ordinário, fixar a remuneração máxima e mínima, bem como a sua variação.

Os parâmetros para fixação dos valores foram determinados pela Constituição Federal, como sendo a remuneração recebida em espécie pelos membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios. Já para os municípios estabeleceu como parâmetro a remuneração, também em espécie, dos prefeitos. É o que dispunha o art. 37, inciso XI, da CF, *in verbis*:

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

[...]

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito.”<sup>1</sup>

Para evitar que remunerações que não estivessem de acordo com o novo pacto social se perpetuassem, gerando distorção com as novas regras que haveria de vigor, o legislador constituinte introduziu nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias,

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_37\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_37_.shtm)>. Acesso em: 23 maio 2013.

que não seria possível a arguição de direito adquirido para receber além do limite imposto. Assim, o art. 17 da ADCT da CF88<sup>2</sup>, dispôs que:

“Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.”

Houve grande debate em torno das parcelas que seriam submetidas ao teto remuneratório, sobretudo, aquelas que tinham caráter pessoal, a exemplo de gratificações que já haviam sido incorporadas ao patrimônio do servidor. E também, se aqueles que percebiam remuneração de mais de um vínculo teriam suas remunerações reduzidas. Modesto afirma que a norma foi sendo contornada, permitindo o recebimento de algumas parcelas, mesmo quando excedesse o teto imposto, *in verbis*:

“[...] várias parcelas remuneratórias foram sendo excluídas t a m b ém p e l o Legislador. No âmbito da União, a Lei 8112/1990 excluía seis parcelas remuneratórias da incidência do teto de remuneração; poucos anos depois, a Lei n. 8.448/92 já referia a quinze exclusões e a Lei 8.852/94 previa nada menos de dezessete exclusões, algumas mencionadas em cláusulas abertas, a exemplo da permissão, dada ao Poder Executivo, para reconhecer, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mistas, novas exceções mediante acordo ou negociação coletivas. No Poder Judiciário, a par disso, era usual que as condenações judiciais determinassem que a condenação pecuniária deferida deveria ser considerada "vantagem individual", por haver sido concedida em "termos individuais", sendo excluída das contenções do teto de remuneração.<sup>3</sup>

A exclusão de parcelas de caráter pessoal da base de cálculo do teto constitucional vinha sendo deferida pelo Supremo Tribunal Federal, a exemplo da decisão do recurso extraordinário nº 160449, conforme ementa a seguir:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO.  
CONSTITUCIONAL. TETO DE REMUNERAÇÃO.

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988\\_05.10.1988/ADC1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988_05.10.1988/ADC1988.shtm)>. Acesso em: 9 jun. 2013.

<sup>3</sup> MODESTO, Paulo. Teto Constitucional de Remuneração dos Agentes Públicos: Uma Crônica de Mutações e Emendas Constitucionais. *Fórum administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 3, n. 24, fev. 2003. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/rev\\_21/artigos/art\\_paulo.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_21/artigos/art_paulo.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. VANTAGEM INERENTE AO CARGO. INCLUSÃO. 1. Na fixação do teto remuneratório estabelecido pela Constituição Federal de 1988 excluem-se as vantagens de caráter individual ou pessoal e incluem-se as percebidas em razão do exercício do cargo. 2. Gratificação de Produtividade. Vantagem que se inclui na fixação do teto remuneratório. Precedentes. Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 160449, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Segunda Turma, julgado em 25/05/1998, DJ 28-05-1999 PP-00021 EMENT VOL-01952-04 PP-00660)”<sup>4</sup>

Em 1998, o legislador derivado buscando dar efetividade ao teto remuneratório editou a emenda constitucional n° 19. Em decorrência destes debates, para sanar as dúvidas, o novo texto constitucional passou a prever que toda e qualquer remuneração, recebida de forma cumulativa ou não, devia obediência ao teto remuneratório. Constatase essa determinação na redação do art. 37, XI da CF, após emenda constitucional n° 19 de 1998:

“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:  
[...] XI - **a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**”<sup>5</sup> (grifo nosso)

No que pese não necessitar mais da edição de lei para definir o limite máximo de remuneração, a mesma emenda constitucional, alterou o art. 48, XV da Constituição Federal para dispor que o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal seria

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário* 160449/SC. Segunda Turma. Recorrente: Estado do Espírito Santo. Recorrido: Aloysio Zavataro e outros. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28teto+remunerat%F3rio%29&pagina=23&base=baseAcordaos&url=/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso 21 mar. 14.

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.06.1998/art\\_37\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.06.1998/art_37_.shtm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

definido por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Essa nova previsão para definir o valor do subsídio dos membros do Supremo Tribunal Federal, parâmetro para o teto remuneratório, criou problemas práticos, quais sejam, a necessidade de reunir e obter consenso entre os envolvidos. A dificuldade foi constatada por Rocha:

“Não é difícil perceber que esse mecanismo jamais poderia dar certo, porquanto bastava que um só dos agentes políticos mencionados divergisse para que nada se concretizasse. Foi o que efetivamente ocorreu. E não poderia ser diferente, pois, como ensina o já citado José Afonso da Silva, a regra importava em conferir a outras autoridades poderes de intromissão em tema que a Constituição tinha reservado apenas à Corte Suprema, retirando-lhe, por via de consequência, uma prerrogativa expressamente estabelecida, consistente no poder de iniciativa exclusiva para deflagrar o processo legislativo sobre a fixação de subsídios de seus membros (CF, art.96, II, *b*).”<sup>6</sup>

Rigolin também se manifestou a respeito da impropriedade causada pelo arranjo que seria necessário para definir o valor dos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme a seguir:

“[...] Com efeito, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, compreensivelmente inquietados com a nova e estupefaciente regra constitucional, reuniram-se em sessão administrativa catorze dias após a EC 19 ter sido promulgada, e dessa sessão publicaram ata segundo a qual manifestaram entender que lhes faltava competência para por lei formal dizerem qual o montante de seus subsídios, ante o disposto no art. 48, inc, XV da Carta, que para tanto exige edição de lei de iniciativa conjunta dos quatro chefes dos três poderes (os tradicionais, sem MP nem TCU) da União. Diante disso, e inexistindo até hoje essa lei – inexistindo em verdade até tentativa de elaborá-la, uma vez que os quatro chefes dos três poderes não se sentam à mesma mesa por nada deste mundo, aparentemente nem que para proteger-se de chuva de canivete aberto – [...]”<sup>7</sup>

O Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento que era necessário a edição de lei para fixação do teto remuneratório. Este entendimento é notado na ação direta de constitucionalidade nº 2075 MC/RJ, oriunda do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado (com grifos):

---

<sup>6</sup> ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Tribunais de Contas e o teto remuneratório. *Interesse Público IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, nov./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70924>>. Acesso em: 7 jun. 2013

<sup>7</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O Servidor Público nas Reformas Constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 43-44.

“[...] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. –

[...]

**O NOVO TETO REMUNERATÓRIO, FUNDADO NA EC 19/98, SOMENTE LIMITARÁ A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS DEPOIS DE EDITADA A LEI QUE INSTITUIR O SUBSÍDIO DEVIDO AOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - Enquanto não sobrevier a lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 48, XV), destinada a fixar o subsídio devido aos Ministros da Suprema Corte, continuarão a prevalecer os tetos remuneratórios estabelecidos, individualmente, para cada um dos Poderes da República (CF, art. 37, XI, na redação anterior à promulgação da EC 19/98[...])<sup>8</sup>**

Diante dos impasses na definição do valor do teto remuneratório, este não foi levado a efeito. Em consequência, em 2003, foi promulgada a emenda constitucional nº41, a qual manteve a observância do teto remuneratório pela Administração Pública direta e indireta e pelos três poderes. Manteve a norma autoaplicável e a incidência do teto sobre todas as remunerações recebidas de forma cumulativa ou não. Trouxe de volta os sublimites, aplicando-os, também, aos membros do Ministério Público, aos procuradores e aos defensores públicos. Assim o inciso XI do art. 37 da CF passou a vigor com a seguinte redação (grifos nosso):

“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

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade 2075 MC/RJ*. Tribunal pleno. Requerente: Partido Social Liberal - PSB. Requerido: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28teto+remunerat%F3rio%29&pagina=21&base=baseAcordaos&url=/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>. Acesso 03 abr. 14.

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;<sup>9</sup>

A emenda constitucional nº 41, devolveu ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa da proposição da lei que definiria o valor do subsídio dos seus ministros<sup>10</sup>, que havia sido retirada pela emenda constitucional nº 19, que previa iniciativa conjunta dos presidentes da República, Supremo Tribunal Federal, Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Com a nova redação, a Constituição Federal passou a determinar que até a edição da lei, o valor seria o maior valor da remuneração atribuída por lei na data de publicação da emenda constitucional aos ministros do Supremo, a título de vencimento, representação mensal e da parcela recebida em razão do tempo de serviço. Esta é a previsão contida no art. 8º da citada norma, conforme transcrição a seguir:

“Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o [art. 37, XI, da Constituição Federal](#), será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário,

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da *República* Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_31.12.2003/art\\_37\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_31.12.2003/art_37_.shtm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

<sup>10</sup> “Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

b) 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; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#)).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_31.12.2003/art\\_96\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_31.12.2003/art_96_.shtm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.”<sup>11</sup>

Com esta nova redação, atualmente vigente, o teto remuneratório ficou definido, não havendo, em tese, óbice legal ou prático para sua incidência. Desta forma, todas as remunerações percebidas de forma acumulada ou não, devem estar em conformidade com o teto remuneratório.

Há doutrinadores que entendem que o ditame constitucional é claro no sentido de que o abate teto deve incidir sobre todas as remunerações que excedam o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, inclusive quando decorrentes do somatório dos cargos acumuláveis. É o entendimento de Moraes:

“Dessa forma, as hipóteses possíveis de acumulação de cargos públicos devem obediência aos novos tetos salariais, cuja aplicação é imediata (EC n°41/03, art. 8°), não podendo a remuneração ou o subsídio, decorrentes da cumulação, dos ocupantes de cargos públicos da administração direta, autárquica e fundacional[...]”<sup>12</sup>

José Afonso da Silva, em sua obra, curso de direito constitucional positivo, ao lembrar que a norma constitucional que autoriza a acumulação de cargos públicos tem caráter excepcional, informa que o somatório da remuneração decorrente da acumulação de cargos deve obediência ao teto remuneratório<sup>13</sup>.

Pietro segue o mesmo entendimento da incidência do teto remuneratório. Ao analisar a nova redação constitucional trazida pela Emenda Constitucional n°41, conclui que:

“o servidor que esteja em regime de acumulação de cargos está sujeito a um teto único que abrange a soma dupla da retribuição pecuniária; a mesma ideia repete-se com a redação dada ao inciso XVI do artigo 37, que manda observar, em qualquer caso de acumulação permitida, “o disposto no inciso XI”; e também com a redação dada ao §1° do artigo 40 pela Emenda Constitucional n°20;”<sup>14</sup>

Meirelles, mesmo afirmando que a regra excepcional de acumulação de cargos decorre da conveniência da Administração Pública em aproveitar a expertise de alguns

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

<sup>12</sup> MORAES. Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 353.

<sup>13</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 690.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 457.

profissionais, ainda assim, a soma da remuneração dos cargos está condicionada ao teto remuneratório. *In verbis* (grifo nosso):

“A própria Constituição, entretanto, reconhecendo a conveniência de melhor aproveitamento da capacidade técnica e científica de determinados profissionais, abriu algumas exceções à regra da não acumulação, para permiti-la expressamente quanto ao cargo da Magistratura e do Magistério ( art. 95, parágrafo único, I) a dois cargos de Magistério (art. 37, XVI, “a”), a de um destes com outro, técnico ou científico (art. 37, XVI, “b”), e a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, “c””, red. EC 34/01), contanto que haja compatibilidade de horários (art. 37, XVI). **Todavia, mesmo nesses casos aplica-se o teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da CF.** a vedação genérica e, ressalvadas as mencionadas exceções, prevalece entre quaisquer cargos – de nomeação ou eletivos -, ocupados a qualquer título, de quaisquer entidades estatais, autárquicas, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como, por fora da EC 19, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público (CF, art. 37, XVIII).”<sup>15</sup>

Entretanto, sob o guarda-chuva do teto remuneratório há uma diversidade de situações fáticas que são atingidas pelo instituto. Como dito, e a título de exemplo, as incorporações de gratificações à remuneração dos servidores em conformidade com a lei e, às vezes, ao arpejo da lei; a acumulação de cargos públicos autorizados pela Constituição e várias outras situações.

Essa profusão fática torna frágil o entendimento formado somente a partir da literalidade da norma. Sobretudo, pelo princípio da unicidade da Constituição, que exige que a Carta Magna seja interpretada como um todo, de forma afastar antinomias aparentes<sup>16</sup>. Neste sentido, é necessário buscar os fundamentos que nortearam o legislador a instituir um limite à remuneração dos servidores públicos, ou seja, o teto remuneratório.

---

<sup>15</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 421.

<sup>16</sup> LENZA. Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 135.

## 1.1 FUNDAMENTOS DO TETO REMUNERATÓRIO

Ao interpretar as normas o interprete lhe atribui um sentido. Para Barroso buscase revelar ou atribuir um sentido com a finalidade de solucionar problemas<sup>17</sup>. O interprete se vale de métodos para atribuir o significado da norma<sup>18</sup>. Um deles é a interpretação teleológica, que consiste em buscar os fins que ela pretende alcançar.

No caso do teto remuneratório, valendo-se da interpretação teleológica, há posicionamentos doutrinários defendendo que o legislador foi orientado pelos princípios da dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho, ambos, erigidos como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º incisos III e IV da CF, respectivamente) e, também, pelos objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I da CF); e a erradicação da pobreza e a marginalização e redução da desigualdade social (art. 3º, II da CF).<sup>19</sup>

Os fundamentos apontados para imposição do teto remuneratório são princípios gerais, que por sua natureza carecem de definição, pois são formulados com palavras que contêm uma carga axiológica a ser atribuídos pelo intérprete, pois, do contrário, se tratados como autoexplicáveis, pode parecer adequado a qualquer caso. Freitas Filho afirma que, se os princípios gerais formulados com palavra de valor forem tratados como autoevidentes este podem dar à decisão judicial uma aparência de fundamentação adequada. *In verbis*:

“[...] A importância deste ponto é de fundamental importância para que se esclareça como, no âmbito do direito, é possível decidir com aparência de fundamentação adequada sem que efetivamente assim se dê[...].”<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo, os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 270.

<sup>18</sup> *Ibidem*. p. 296

<sup>19</sup> VALLE, Vanice Regina do. Cumulatividade de Vínculos Determinantes de Remuneração pelos Cofres Públicos e Teto Constitucional Remuneratório. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C*, Belo Horizonte, ano 4, n. 17, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=12681>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

<sup>20</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção Judicial nos Contratos e aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: O caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009. p.146.

Esses princípios tratados como auto-evidentes podem até mesmo gerar um questão de incompatibilidade entre si. Como afirmar, por exemplo, o valor social do trabalho, como princípio fundamentador do teto remuneratório, quando este acarreta a diminuição da remuneração do trabalhador. Ou ainda, que a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, seja apta a justificar, a imposição de um limite máximo a ser pago àquele que exerce um cargo público, o que pode gerar desproporção do seu trabalho com a renda que auferir dele.

A redução da desigualdade social não deve ser perquirida com o estabelecimento de normas que se restringem a um grupo reduzido da sociedade. Segundo a Constituição, cabe aos entes federativos União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, X da CF), através de políticas públicas, como por exemplo, a criação do Fundo de Combate a Pobreza, previsto no art. 79 da ADCT.<sup>21</sup>

O princípio da dignidade da pessoa humana tem uma pluralidade de significados, que ao ser utilizado sem distinguir qual o sentido atribuído, desde o argumento de racionalidade, e com isso, torna difícil o estabelecimento da comunicação necessária para o debate. Barroso afirma que há grande elaboração doutrinária buscando estabelecer os contornos de uma objetividade capaz de prover racionalidade na utilização do princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>22</sup> É certo que por esta pluralidade de sentidos passíveis de serem dados ao princípio da dignidade da pessoa humana, seja possível construir argumentos favoráveis ou contrários à instituição do teto remuneratório.

Outra motivação para a instituição do teto remuneratório é revelada por uma perspectiva histórica da política de recursos humanos na Administração Pública,

---

<sup>21</sup> Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 67, de 2010\)](#)

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988\\_05.10.1988/ADC1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988_05.10.1988/ADC1988.shtm)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

<sup>22</sup> BARROSO. Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo, os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 251.

verifica-se muitas vezes, que foram incorporadas vantagens à remuneração de alguns servidores gerando um tratamento anti-isonômico entre eles e os demais. Essa visão é compartilhada por Silva, conforme citado a seguir:

“A má política de recursos humanos em todos os níveis de governo possibilitou enormes distorções no sistema remuneratório do serviço público, de tal sorte que alguns servidores, por diversos meios legais até, ou mesmo na via judicial, obtiveram vencimentos muito acima da média do funcionalismo, enquanto a massa dos servidores públicos sempre esteve muito mal remunerada. Em consequência dessas distorções, os governantes, em vez de implementar uma política de pessoal condizente com o interesse público, passaram a buscar mecanismos para tolher esses abusos de uns poucos. Com isso se vão enxertando na Constituição minúcias regulatórias despropositadas, e nem sempre eficazes enquanto perdurar a desastrosa política de recursos humanos no serviço público.”<sup>23</sup>

Provavelmente a situação de descompasso entre as remunerações dos servidores públicos serviu de motivo para o legislador constitucional criar regras mais rígidas para formulação da política de remuneração na Administração Pública. Ao consultar a justificativa da Proposta de Emenda a Constituição nº 40 de 2003, que deu origem a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, constata-se que o legislador considerou a ausência de um teto remuneratório uma agressão à moralidade pública, defendendo sua instituição como forma de alcançar o equilíbrio da previdência social, conforme a seguir ( com grifos):

**“86. Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição.** Segundo esse dispositivo, 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.

[...]

88. O fato é que, passados quase cinco anos da edição da Emenda Constitucional n 19, de 1998, que fixou esse limite, sua implementação não foi efetivada, propiciando que um número

---

<sup>23</sup> SILVA, apud ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Tribunais de Contas e o teto remuneratório. *Interesse Público IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, nov./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70924>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

reduzido de servidores se apropriem de recursos do Estado em valores que agredem o senso comum e a moralidade. Há benefícios que superam, isoladamente ou como resultado da soma de proventos e/ou pensões e/ou remunerações, o patamar de R\$ 50 mil mensais.

**89. Embora o impacto dessa medida não seja substancial do ponto de vista do equilíbrio financeiro das contas públicas, ela se impõe em face da necessidade de se estabelecerem regras mais equânimes entre os trabalhadores brasileiros. É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida.”<sup>24</sup>**

Esses dois argumentos utilizados pelo legislador, o equilíbrio da previdência social e a moralidade pública não são prontamente rebatidos, como no caso dos fundamentos apresentados pela doutrina. O equilíbrio financeiro da previdência social tem um grau de racionalidade que permite o debate. Já a moralidade pública elevada à condição de princípio jurídico, ainda que não tenha o legislador lhe atribuído um sentido, se considerá-lo como autoevidente parece adequado. Isso tomando como ponto de partida o discurso do legislador, que afirmou a existência de uma desproporção exagerada na remuneração dos servidores, e que estabelecer um limite máximo de remuneração as tornaria mais equânimes.

Desta forma, é necessário avançar no texto constitucional para cotejar os argumentos utilizados pelo legislador para instituir o teto remuneratório e averiguar se os argumentos dão consistência e coerência à norma e a sua aplicação. É certo que pelo detalhamento do preceito normativo, este regula vários fatos, por isso faz-se necessário analisar, também, se estes fundamentos, equilíbrio da previdência social e a moralidade pública, apresentados como razão de ser da norma, são capazes de, no momento de aplicação, afastar outras normas, principalmente outros princípios, oferecendo ao sistema a consistência e a coerência requeridas.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição n° 40/2003. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 21 mar. 14.

### 1.1.1 Equilíbrio da Previdência Social

A previdência social é um seguro que visa garantir renda àqueles trabalhadores que perderam a capacidade laborativa. Essa incapacidade pode decorrer de gravidez, doença, prisão, velhice acidente e morte<sup>25</sup>. Sendo que nesta última hipótese o e no caso da prisão o benefício é pago aos dependentes do trabalhador assegurado.

Os servidores públicos tem um regime diferenciado dos trabalhadores da iniciativa privada. Contudo em linhas gerais estes guardam semelhanças. O regime é contributivo, isso importa dizer que o servidor público e o ente público empregador contribuem para este sistema de forma a assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.<sup>26</sup>

A Emenda Constitucional nº 41/2003, levada a cabo pela Proposta de Emenda a Constituição – PEC – nº 40/2003, ficou conhecida como a reforma da previdência, pois tinha como objetivo primordial instituir a reforma da previdência social, com fito no equilíbrio financeiro e atuarial da previdência dos servidores públicos. Isso fica claro na leitura da ementa da citada proposta, a seguir exposta (com grifo):

“Atribui competência ao STF para fixar os subsídios de seus membros que valerá como teto de remuneração e de proventos dos servidores públicos e dos agentes políticos. Estabelece critérios de contribuição para o servidor inativo e fixando a base de cálculo para a aposentadoria. Extingue as regras de transição para a aposentadoria voluntária, com ressalvas de opção de redução do valor para cada ano

---

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.cresspr.org.br/wp-content/uploads/2010/06/Palestra-Previd%C3%Aancia-Social-Aspectos-Gerais.pdf>>. Acesso em: 1 abr. 14.

<sup>26</sup> O art. 40 da CF dispõe que:

“ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.”

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988\\_05.10.1988/ADC1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988_05.10.1988/ADC1988.shtm)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

de antecipação. **Institui a "Reforma Previdenciária" ou "Reforma da Previdência Social"**. Altera a Constituição Federal de 1988.”<sup>27</sup>

A PEC apresenta os principais motivos do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência dos servidores públicos, dentre outros cita: a falta de correlação entre os valores da contribuição para o regime e os benefícios auferidos; a ausência de estabelecimento de um teto para os benefícios concedidos, tal qual acontece no regime geral de previdência social – RGPS; a aposentadoria precoce por partes de servidores, havendo para estes, incremento na renda por deixar de contribuir após se aposentar e a vitaliciedade dos benefícios podendo ser cumuladas com outros benefícios.

A reforma constitucional que veio à tona com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41 trouxe várias medidas aptas a sanarem, ou pelo menos, diminuírem sensivelmente o déficit da previdência dos servidores públicos. Por exemplo, acabou com a paridade de reajustes entre servidores inativos e ativos, passando os benefícios a serem corrigidos pela inflação; adotou a base de cálculo para os benefícios como sendo as remunerações que incidiram as contribuições; e limitou o valor das pensões por morte ao teto do Regime Geral da Previdência Social. Amaro compartilha deste mesmo entendimento, conforme a seguir:

“Em primeiro lugar, conseguiu eliminar da CF a previsão de que os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, sejam calculados com base na remuneração integral do servidor. Ou seja, conseguiu eliminar a integralidade dos proventos das regras permanentes (veremos adiante que há possibilidade de viger em uma das opções das regras transitórias).

[...]

Em segundo lugar, a Emenda 41 conseguiu eliminar a garantia de equivalência entre os reajustes dos proventos de aposentadoria e das pensões e os das remunerações dos servidores em atividade. Isso é, acabou a regra de paridade entre ativos e inativos/pensionistas.

[...]

Em terceiro, a emenda modificou sobremaneira a fixação do valor da pensão, que passou a ser integral somente até o teto do RGPS. Acima deste, concede-se apenas 70% do valor.

[...].<sup>28</sup>”

---

<sup>27</sup> BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição nº 40/2003. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 21 mar. 14.

O teto remuneratório não era objeto direto da matéria previdenciária. Entretanto, foi oferecida como meio de contribuir com o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Mas, nesta ótica, não traria, como não trouxe, uma contribuição significativa para o objeto da Emenda Constitucional nº 41, qual seja reduzir o desequilíbrio das contas da previdência social dos servidores públicos. Essa mesma constatação foi feita previamente pelo próprio legislador, que nos itens 86/89 da justificativa da PEC 40, afirmou:

“86. Outra importante medida que ainda se oferece e que atinge indiretamente o sistema previdenciário, diz respeito à fixação do limite máximo para percepção de remuneração, proventos e pensões a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição.

[...]

89. Embora o impacto dessa medida não seja substancial do ponto de vista do equilíbrio financeiro das contas públicas, ela se impõe em face da necessidade de se estabelecerem regras mais equânimes entre os trabalhadores brasileiros. É flagrantemente imoral admitir alguém receber dos cofres públicos benefícios pecuniários nos patamares referidos, enquanto a média dos benefícios do Regime Geral se situa ao redor de R\$ 362,00 mensais. É uma situação absurda, antiética e que precisa ser corrigida.”<sup>29</sup>

A inclusão do teto remuneratório na proposta de emenda a constituição se dá mais pela inquietude do legislador em ver o teto finalmente em vigor que pelo seu objetivo de equilíbrio previdenciário. Cabe ressaltar que a própria proposição previu a instituição do fim da paridade salarial entre ativos e inativos, o que por si só, já não permitiria que aqueles que acumulam dois cargos, ou mesmo auferissem renda maior, obtivessem benefícios em discrepâncias com os demais assegurados. Sendo que seria limitado ao mesmo teto que os demais, calculado em correlação direta às suas contribuições.

Conclui-se, portanto, que as outras medidas levadas a efeito na reforma da previdência eram capazes de oferecer ao sistema previdenciário o equilíbrio financeiro e atuarial perquiridos. O teto remuneratório foi oferecido com uma medida que teria um

---

<sup>28</sup> AMARO, Meiriane Nunes. *O processo de reformulação da previdência social Brasileira: 1995 -2004*. Brasília, Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2004. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/Estudos/Efici%C3%Aancia%20Pol%C3%ADtica,%20Consist%C3%Aancia%20Atuarial%20e%20ajuste%20fiscal%20-20coment%C3%A1rios%20sobre%20a%20Emenda%20Constitucional%20N%C2%BA%2041,%20de%202003.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 14.

<sup>29</sup> BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição nº 40/2003. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 21 mar. 14.

impacto mínimo nas contas. Logo a imposição do teto remuneratório em face dos cargos acumulados na forma da Constituição, com base no equilíbrio das contas previdenciárias se mostra insustentável. O outro argumento apresentado pelo legislador, a moralidade pública, é necessário seu cotejamento, para averiguar se, no momento da aplicação da norma é uma justificativa plausível, e se for, se abarca todas as situações fáticas que devem obediência ao teto remuneratório, mais notadamente o somatório das remunerações dos cargos acumulados, em acordo com a Carta Magna.

### 1.1.2 Moralidade Pública como princípio norteador do abate-teto

A moralidade pública foi invocada pelo legislador como fundamento para instituição do teto remuneratório. Como dito anteriormente, esta foi elevada a princípio constitucional que deve nortear a Administração Pública. Dessa forma, todos os agentes públicos devem se abster de práticas que não coadunam com a moralidade.

Sabe-se que os princípios são admitidos no nosso sistema jurídico como espécie do gênero norma<sup>30</sup>. Sendo a sua maior abstração uma das formas de distingui-los da outra espécie normativa, a regra, é possível então que, no momento da sua aplicação, surjam entendimentos diferentes do que representa o princípio.

Di Pietro, afirma que *“nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade”*

Em face da indeterminação do significado dos princípios, a interpretação constitucional ganha relevo, haja vista a necessidade de não só fazer a subsunção, como nos caso das regras. Interpretar os princípios exige maior esforço hermenêutico do interprete. Faz-se necessário determinar o seu significado e, posteriormente, o seu alcance. Por isso, como no Brasil a palavra final cabe ao Supremo Tribunal Federal, é necessário, portanto, visitar sua jurisprudência para decodificar o sentido da moralidade pública como princípio integrante do ordenamento jurídico-constitucional. O que será feito no próximo capítulo.

---

<sup>30</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção Judicial nos Contratos e aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: O caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009. p. 188.

## 2 O PRINCÍPIO DA MORALIDADE PÚBLICA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como dito no capítulo anterior, para definir o sentido jurídico atribuído ao princípio da moralidade, um ponto de partida para o sentido é a análise de decisões do Supremo Tribunal Federal, que trataram do tema. A Suprema Corte tem como competência precípua (art. 102 CF.) a guarda da Constituição. Neste diapasão, lhe cabe dar a palavra final quanto à constitucionalidade ou não das leis. Logo, analisar suas decisões é consequência natural para encontrarmos os valores expressos nos princípios.

### 2.1 A MORALIDADE PÚBLICA COMO ÉTICA DA LEGALIDADE: ANÁLISE DA ADI 3026-4/DF

O primeiro julgado analisado é a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.026-4<sup>31</sup>, oriunda do Distrito Federal. Trata-se de arguição de inconstitucionalidade do §1º do art. 79 da lei 8.906, 2ª parte. O referido preceito previa o pagamento de indenização ao funcionário da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que optasse pelo regime trabalhista, em detrimento do regime estatutário. Outro ponto de questionamento da constitucionalidade foi à contratação de pessoal para os quadros da OAB sem realização de concurso público. O Procurador Geral da República sustentou que a OAB seria uma autarquia especial, fazendo parte da administração pública indireta, portanto, deveria obediência aos princípios inerentes a esta. O autor da ADI sustentou ainda, que o pagamento da verba indenizatória e a contratação sem concurso público ofendia o princípio da moralidade, elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Houve grande embate em torno da natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual não foi considerada como integrante da Administração Pública. Pertinente ao princípio da moralidade, o eminente relator, Ministro Eros Graus, afirmou que o princípio da moralidade positivado refere-se à ética da legalidade, a qual define

---

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de inconstitucionalidade 3026-4DF*. Plenário. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Eros Graus. Brasília, 8, de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283026%2EENUME%2E+OU+3026%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c7vy8oq>>. Acesso em: 21 mar. 14.

como sendo o confinamento do questionamento nos limites do desvio de poder e finalidade do ato. Nas palavras do Ministro Relator, Eros Grau:

“[...] Ocorre, no entanto, que a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade. E não pode ser outra, senão esta, de modo que a afirmação, pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, do princípio da moralidade o situa, necessariamente, no âmbito desta ética, ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema.

Assim compreenderemos facilmente esteja confinado, o questionamento da moralidade da Administração, nos lindes do desvio de poder ou finalidade. Qualquer questionamento para além desses limites estará sendo postulado no quadro da legalidade pura e simples. Essa circunstância é que explica e justifica a menção, a um e a outro, a ambos os princípios, na Constituição e na legislação infraconstitucional.”<sup>32</sup>

O entendimento do relator foi confirmado no caso em análise, tendo o pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente por maioria. A inteligência do julgado informa que o princípio da moralidade pública se refere à ética da legalidade, a qual é violada sempre que há desvio de finalidade ou de poder.

Discorrendo sobre a finalidade dos atos, Pietro afirma que este “é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato”<sup>33</sup>. E acrescenta ainda que tem duas acepções. A primeira voltada para atendimento do interesse público, e a segunda ao resultado concreto que o ato normativo deve produzir. Se um ato não atender o interesse público ou o resultado concreto que dele se espera,<sup>34</sup> estará eivado de vício por desvio de poder.

Para Meirelles a finalidade é “aquela que a lei indica explícita ou implicitamente.”<sup>35</sup> Assim, não cabe àquele que pratica o ato ou aplica a norma definir a

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de inconstitucionalidade 3026-4DF*. Plenário. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 8, de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283026%2EENUME%2E+OU+3026%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c7vy8oq>>. Acesso em: 21 mar. 14.

<sup>33</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 201

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> MEIRELLES; Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 144.

finalidade. Meirelles afirma ainda que “alterada a finalidade expressa da norma legal ou implícita no ordenamento da Administração caracteriza o desvio de poder<sup>36</sup>”.

Como visto, a doutrina converge para o entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o princípio da moralidade, ou princípio da moralidade administrativa, como alguns chamam, visa proteger a finalidade da norma ou do ato administrativo.

## 2.2 A MORALIDADE PÚBLICA COMO IDENTIDADE DAS EXPRESSÕES FORMAL E SUBSTANCIAL DO ATO/NORMA: ANÁLISE DO RE 405.386/RJ

Outra ação em que foi debatido o princípio da moralidade foi recurso extraordinário n° 405.386/RJ.<sup>37</sup> A controvérsia se deu contra Lei Municipal, que estabeleceu pensão vitalícia à viúva de ex-prefeito que faleceu no exercício do mandato. O Ministério Público afirmou ausência de generalidade e impessoalidade da norma viola os princípios da isonomia e moralidade, insculpidos no art. 37, caput da Constituição Federal.

A ministra relatora, Ellen Grace, entendeu não ser possível a edição de lei com caráter concreto e individualizado. Aduziu que a edição de lei com características abstratas e gerais são imprescindíveis para sua validade, sob pena de violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade. A seguir trecho do voto proferido (com grifos):

**“[...]4. A impessoalidade, a generalidade e a abstração evidenciam-se, em sua acepção tradicional, como elementos materiais qualitativos que devem integrar as normas jurídicas, conferindo-lhes um atributo de igualdade, fundamento de nosso ordenamento jurídico.** Na hipótese dos autos, em que uma lei municipal é inserida no ordenamento jurídico local com o fim único de favorecer uma pessoa específica, viúva de ex-prefeito, tem-se, a toda evidência, uma arbitrariedade emanada daquele Poder Legislativo municipal. Sem que isso signifique uma limitação à liberdade política do ato legislativo, importa observar que o conceito material de lei

---

<sup>36</sup> Ibid. p.144

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 405.386/RJ*. Segunda Turma. Recorrentes: Antônio da Graça de Almeida Monteiro e José Vanderlei de Almeida. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 26, de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso 21 mar 14.

encontra-se assinalado por um núcleo de valores de intensidade constitucional, sujeitando as normas legislativas, sempre e necessariamente, a critérios internos de razoabilidade.[...]

[...] 5. Notadamente carecedor dos predicados essenciais capazes de tipificá-lo como lei, o ato estatal em exame revela-se mero ato administrativo autorizativo emanado do Poder Legislativo municipal e, nessa condição, **subjuga-se aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, determinados no caput do art. 37 da Constituição Federal.[...]**<sup>38</sup>

Divergindo da ministra relatora, o ministro Eros Grau, voltou a afirmar que a moralidade elevada a princípio é a ética jurídica, entendida como garantia de não haver o desvio de finalidade ou de poder. O que, segundo ele, não se constatava nos autos.

O ministro Teori Zavascki, que também divergiu da ministra relatora, afastou a inconstitucionalidade da lei por conter caráter concreto e individualizado, pondo em pauta a questão principal, qual seja a análise da constitucionalidade em face do princípio da moralidade. Na ocasião afirmou que mesmo que a lei dê um tratamento anti-isonômico a certa pessoa, isso por si só, não a torna imoral. Seria se, o tratamento diferenciado fosse injustificado. Destaca-se trecho do voto (com grifos):

**“[...] 3. Resta saber se a lei municipal em causa é, em sua substância, passível de anulação, em face do princípio da moralidade. Embora se trate de lei anterior à Constituição de 1988, a discussão se travou a partir de referências a dispositivos da nova Carta, especialmente porque o princípio da moralidade, implicitamente previsto no regime constitucional anterior, foi intimamente associado, aqui, ao princípio da isonomia, comum a todas as Constituições. Não há dúvida de que a lei deu tratamento privilegiado – e, portanto, anti-isonômico - a certa pessoa, mas também isso, por si só, não pode ser considerado “imoral”. Para tanto, seria indispensável demonstrar que o tratamento discriminatório não tem qualquer motivo razoável. O que a Constituição proíbe não é, propriamente, o tratamento privilegiado, mas a concessão de privilégios injustificados e injustificáveis. Um mínimo de investigação a respeito das causas que determinaram o tratamento privilegiado seria, portanto, indispensável à declaração de nulidade por “imoralidade”.[...]”**<sup>39</sup>

Na sequência, o ministro afirma que a moralidade erigida como princípio é aquela que foi ingressada no ordenamento jurídico e não a moral do senso comum.

---

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 405.386/RJ*. Segunda Turma. Recorrentes: Antônio da Graça de Almeida Monteiro e José Vanderlei de Almeida. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 26, de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso 21 mar. 14.

<sup>39</sup> Ibid

Ainda que, por vezes, ela reflita os valores humanos que inspiram o sistema jurídico, concretizando-se em normas jurídicas. Vale destacar as palavras do eminente ministro Zavascki (com grifos):

**É certo que os valores humanos, que inspiram o ordenamento jurídico e a ele subjazem, constituem, em muitos casos, inegavelmente, a concretização normativa de valores retirados da pauta dos direitos naturais, ou do patrimônio ético e moral consagrado pelo senso comum da sociedade.** Sob esse aspecto, há, sem dúvida, vasos comunicantes entre o mundo da normatividade jurídica e o mundo normativo não jurídico (natural, ético, moral), razão pela qual esse último, tendo servido como fonte primária do surgimento daquele, constitui também um importante instrumento para a sua compreensão e interpretação. É por isso mesmo que o enunciado do princípio da moralidade administrativa – que, repita-se, tem natureza essencialmente jurídica – está associado à gama de virtudes e valores de natureza moral e ética: honestidade, lealdade, boa-fé, bons costumes, equidade, justiça. São valores e virtudes que dizem respeito à pessoa do agente administrativo, a evidenciar que os vícios do ato administrativo por ofensa à moralidade são derivados de causas subjetivas, relacionadas com a intimidade de quem o edita: as suas intenções, os seus interesses, a sua vontade.<sup>40</sup>

O ministro conclui afirmando que o princípio da moralidade restará violado sempre que houver uma ilegalidade caracterizada da por elemento subjetivo ao agente que o pratica, diferenciando a expressão formal da expressão substancial do ato. *In verbis*:

**Ato administrativo moralmente viciado é, portanto, um ato contaminado por uma forma especial de ilegalidade: a ilegalidade qualificada por elemento subjetivo da conduta do agente que o pratica.** Estará atendido o princípio da moralidade administrativa quando a força interior e subjetiva que impulsiona o agente à prática do ato guardar adequada relação de compatibilidade com os interesses públicos a que deve visar a atividade administrativa. Se, entretanto, essa relação de compatibilidade for rompida – por exemplo, quando o agente, ao contrário do que se deve razoavelmente esperar do bom administrador, for desonesto em suas intenções, for desleal para com a Administração Pública, agir de má-fé para com o administrado, substituir os interesses da sociedade pelos seus interesses pessoais –, estará concretizada ofensa à moralidade administrativa, causa suficiente de nulidade do ato. **A quebra da moralidade caracteriza-se, portanto, pela desarmonia entre a expressão formal (= a aparência) do ato e a sua expressão real (= a sua substância),**

---

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 405.386/RJ*. Segunda Turma. Recorrentes: Antônio da Graça de Almeida Monteiro e José Vanderlei de Almeida. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 26, de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso 21 mar. 14.

**criada e derivada de impulsos subjetivos viciados quanto aos motivos, ou à causa, ou à finalidade da atuação administrativa. É por isso que o desvio de finalidade e o abuso de poder (vícios originados da estrutura subjetiva do agente) são considerados defeitos tipicamente relacionados com a violação à moralidade.** Pode-se afirmar, em suma, que a lesão ao princípio da moralidade administrativa é, rigorosamente, uma lesão a valores e princípios incorporados ao ordenamento jurídico, constituindo, portanto, uma injuridicidade, uma ilegalidade *lato sensu*. Todavia, é uma ilegalidade qualificada pela gravidade do vício que contamina a causa e a finalidade do ato, derivado da ilícita conduta subjetiva do agente.<sup>41</sup>

A interpretação dada pelo Ministro Teori Zavascki ao princípio da moralidade vai ao encontro do entendimento da ética da legalidade, esposada pelo Ministro Eros Grau, sendo esta entendida como o ato que é viciado pelo subjetivismo do agente público, do qual emana o ato normativo, ou seja, do vício do desvio do poder ou finalidade do ato.

### 2.3 A MORALIDADE PÚBLICA COMO REGRA JURÍDICA DE CARÁTER PRESCRITIVO: ANÁLISE DO RE 579.951-4/RN – NEPOTISMO

Outro julgado em que foi invocada a violação ao princípio da moralidade pública, foi o RE 579.951-4<sup>42</sup> oriundo do Rio Grande do Norte. No caso, o Tribunal de Justiça daquele estado entendeu que ante a ausência de lei expressa que vede a prática de membros de poder contratar parentes para exercício de cargo público na Administração Pública – o nepotismo - não haveria óbice e, também, não violava nenhum preceito constitucional.

Não conformado com o acórdão, o Ministério Público do Rio Grande do Norte interpôs recurso extraordinário, sustentando que, no que pese não haver lei que vede o nepotismo, a proibição da prática decorre da violação ao princípio da moralidade

---

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 405.386/RJ*. Segunda Turma. Recorrentes: Antônio da Graça de Almeida Monteiro e José Vanderlei de Almeida. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 26, de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso 21 mar. 14.

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 579.951/RN*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova e outros (A/S). Relator: Ministra Ricardo Lewandowski. Brasília, 20, de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28579951%2EENUME%2E+OU+579951%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cyoxu28>>. Acesso 21 mar. 14.

pública, erigido no art. 37, caput da CF. Embasou suas arguições afirmando que o preceito tem ampla normatividade, independentemente, portanto, da edição de lei.

O ministro Ricardo Lewandowski foi o relator. Em seu voto consignou que os princípios prescrevem condutas, não sendo, portanto, meras recomendações morais ou éticas. Portanto, os princípios indicam condutas desejáveis pelos membros da sociedade, no caso pela Administração. Cito suas palavras:

“De fato, embora existam diversos atos normativos no plano federal que vedam o nepotismo, inclusive no âmbito desta corte, tal não significa que apenas leis em sentido formal ou outros diplomas regulamentares sejam aptos a coibir a nefasta e antirrepublicana prática do nepotismo. É que os princípios constitucionais, longe de configurarem meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e “positivamente vinculantes, como ensina Gomes Canotilho.”<sup>43</sup>

Entendeu o ministro que a nomeação de parente de membro de poder constituiu um evidente desvio de finalidade, dando prevalência do interesse patrimonial ou privado sobre o interesse público. Violando, assim, a moralidade pública. Para corroborar seus argumentos, arremata citando o posicionamento do ministro Celso de Mello, no curso da ADI1.51/RS, onde afirmou que (com grifos):

**“(...) quem tem o poder e a força do Estado em suas mãos, não tem o direito de exercer, em seu próprio benefício, a autoridade que lhe é conferida pelas leis da República. O nepotismo, além de refletir um gesto ilegítimo de dominação patrimonial do Estado, desrespeita os postulados republicanos da igualdade, da impessoabilidade e da moralidade administrativa.”<sup>44</sup>**

No caso em análise, após a constatação do vínculo familiar de um dos servidores com o membro de poder que o nomeou, o recurso foi parcialmente provido. Esta decisão teve como fundamento a violação, dentre outros, ao princípio da moralidade pública. Apontou ainda a autonomia dos princípios em prescrever condutas.

---

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 579.951/RN*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova e outros (A/S). Relator: Ministra Ricardo Lewandowski. Brasília, 20, de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28579951%2EENUME%2E+OU+579951%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cyoxu28>>. Acesso 21 mar. 14.

<sup>44</sup> *Ibidem*

Verifica-se neste julgado a ratificação do posicionamento do Supremo Tribunal Federal em afirmar que o princípio da moralidade pública resta violado toda vez que houver agressão à ética da legalidade, que conforme aferido pelos posicionamentos acima, vem sendo entendida como o desvio de poder ou finalidade do ato emanado da Administração Pública.

Isto posto, vale indagar se estes fundamentos são suficientes para sustentar a coerência da incidência do teto remuneratório sobre o somatório da remuneração dos cargos acumulados, em conformidade com a Constituição. Deve-se para isso, buscar compreender o porquê da disposição constitucional, desde sua redação original, autoriza a acumulação dos cargos.

Se a moralidade pública como princípio protege os atos administrativos contra o desvio de finalidade por parte daquele de onde emana o ato administrativo, deve-se buscar analisar as possibilidades de acumulação de cargos para encontrar extrair os objetivos almejados pela norma.

No próximo capítulo são apresentadas normas que preveem a acumulação de acumulação de cargos e relacionada com o teto remuneratório, que como dito não redação original não tinha previsão de incidir sobre o total da remuneração dos cargos e sim, isoladamente.

### **3 ACUMULAÇÃO DE CARGOS, TETO REMUNERATÓRIO E COERÊNCIA**

O legislador invocou o equilíbrio da previdência social e o princípio da moralidade como fundamento da instituição do teto remuneratório para os servidores públicos. Sendo que relativo ao primeiro, foram apresentados os argumentos que demonstram que à acumulação de cargos não impacta pelo menos de forma significativa, no desequilíbrio financeiro da previdência, em virtude das demais medidas tomadas na reforma da previdência.

Resta como fundamento do teto remuneratório o princípio da moralidade pública. Extraído seu significado atribuído pelo Supremo Tribunal Federal, como sendo a ética da legalidade, deve ser analisado se é um argumento capaz de sustentar a incidência do teto remuneratório sobre o a remuneração dos cargos acumuladamente.

O cargo público é definido pela lei 8.112/1990<sup>45</sup>, como o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor. Hely Lopes Meirelles ao dar seu conceito acrescenta que para este tem uma remuneração correspondente, conforme a seguir:

“Cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei.”<sup>46</sup>

A Constituição estabeleceu que, em regra, é vedado o exercício cumulativo de cargos remunerados na Administração Pública. O impedimento tem por fito impedir

---

<sup>45</sup> BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm)>. Acesso em: 21 mar. 2014

<sup>46</sup> MEIRELLES; Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 397.

que, em decorrência da acumulação de cargos, servidores venham a desempenhar suas funções de forma insatisfatória, não obstante receberem a remuneração de ambos.<sup>47</sup>

Entretanto, reconhecendo a conveniência de aproveitar a expertise de alguns profissionais<sup>48</sup>, estabeleceu taxativamente algumas exceções. Desde a redação originária, houve poucas mudanças constitucionais relativos à autorização de acumulação de cargos. A primeira hipótese está prevista no artigo 37, XVI, que prevê:

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

[...]

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

- a) a de dois cargos de professor;
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;”<sup>49</sup>

As demais exceções estão difusas no corpo constitucional. Destaca-se a possibilidade do exercício de um cargo de magistério pelos juízes (art. 195, parágrafo único, I da CF) e pelos membros do Ministério Público (art. 128, §5º, II, “D”, CF). Outra previsão que implica em acumulação necessária de cargo é a composição do Tribunal Superior Eleitoral. A Constituição prevê que esse Tribunal será composto de, no mínimo, sete ministros, sendo que três devem ser escolhido, mediante voto secreto, dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal.<sup>50</sup>

Na redação originária da Constituição, o teto remuneratório não incidia sobre o somatório da remuneração dos cargos. Com o novo texto trazido pela Emenda

<sup>47</sup> MEIRELLES; Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 421.

<sup>48</sup> MEIRELLES; Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 421

<sup>49</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da *República* Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

<sup>50</sup> O art. 119 da CF prevê que:

“Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

[...]

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

[...]

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da *República* Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

Constitucional nº 19, de 1998, o art. 37, XI da CF, passou a prever que toda remuneração recebida de forma cumulativa ou não, devia obediência ao teto remuneratório<sup>51</sup>. Inclusive o inciso XVI do art. 37, que autoriza a acumulação de cargos passou a estabelecer, que mesmo nestes casos deveria ser observado o inciso XI, ou seja, o teto remuneratório.

Moraes criticou a incidência do teto remuneratório sobre o somatório das remunerações dos cargos exercidos acumuladamente, considerando indevido o abate teto. Em suas palavras:

“[...] o absurdo da nova redação do dispositivo constitucional pode acarretar a estranha situação de o servidor público nada ou pouco receber pelo exercício do segundo cargo (por exemplo: acumulação remunerada dos cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal e professor universitário). Por questão de razoabilidade essa norma deve ser rapidamente revogada, estabelecendo-se um novo teto diferenciado para os servidores públicos que puderem, constitucionalmente, acumular cargos públicos”<sup>52</sup>

Comungando da opinião da impertinência da incidência do teto remuneratório sobre as hipóteses de acumulação de cargos, Modesto ressalta como consequência da diminuição da renda, o desestímulo aos profissionais. *In verbis*:

“O novo teto produziu problemas graves, especialmente por contabilizar as acumulações constitucionais. Além de desestímulo profissional para pessoas qualificadas, próximas ao teto, a restrição, se não for objeto de imediata modificação ou temperamento jurisprudencial, importará uma contradição clara entre normas constitucionais.[...]”<sup>53</sup>

Não obstante as críticas doutrinárias, a redação constitucional atual advinda com Emenda Constitucional nº41, de 2003, manteve a incidência do teto remuneratório. E como dito alhures, com este novo texto foi definido o valor do teto remuneratório, qual seja, os valores recebidos pelos ministros do Supremo Tribunal Federal a título de

---

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.06.1998/art\\_37\\_.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.06.1998/art_37_.shtm)>. Acesso em: 2 abr. 2013.

<sup>52</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 198.

<sup>53</sup> MODESTO, Paulo. Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mutações e emendas constitucionais. *Fórum Administrativo Direito Público FA*, Belo Horizonte, ano 3, n. 24, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=3096>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço.

A incidência do teto remuneratório sobre o somatório das remunerações recebidas de forma cumulativa geraram algumas situações de conflito normativo. No caso dos ministros que compõe os dois tribunais, STF e TSE, ao ser definido o valor do teto, o plenário do Guardião da Constituição enfrentou a questão imediatamente. Naquela ocasião o ministro relator Maurício Corrêa evidenciou o impasse, sendo o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal o valor máximo a ser pago, estes quando atuarem junto ao Tribunal Superior Eleitoral, em face do teto remuneratório, não poderia receber a respectiva gratificação prevista em lei, cito trecho do voto:

“Estabelecido o valor do teto, impõe-se que o Tribunal enfrente, desde logo, a questão afeta à remuneração devida aos Ministros desta Corte que, de igual modo, atuam junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Ali a gratificação de presença é devida na forma da Lei 8350/91 e corresponde a 3% do vencimento básico de Ministro do STF por sessão, até o máximo de 08 (oito), que corresponde a R\$ 3.082,52 (três mil, oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos), limite esse que pode chegar a 15 (quinze) em épocas de eleição, o que totaliza R\$ 5.779,72 (cinco mil, setecentos e setenta e nove reais e setenta e dois centavos).

12. Assim sendo, as remunerações cumuladas podem variar de R\$ 20.426,23 (vinte mil, quatrocentos e vinte e seis reais e vinte e três centavos a R\$ 23.213,89 (vinte e três mil, duzentos e treze reais e oitenta e nove centavos), considerado o adicional de 35%. Por oportuno, registre-se que nos termos do Decreto-Lei 1525/77, já mencionado, seu Presidente recebe um acréscimo de 15% como verba de representação mensal, o que importa em mais R\$ 1.328,60 (um mil, trezentos e vinte e oito reais e sessenta centavos).<sup>54</sup>

Neste caso, conduzido pelo relator, a Suprema Corte entendeu que devido outra norma constitucional impor a composição do TSE com três ministros do STF, não deveria haver somatório das remunerações, pois, do contrário, ficaria a acumulação dos cargos reflexamente proibida. A seguir trecho do voto do relator:

“13. Entendo, em conseqüência, que no caso específico não há falar-se em somatório das remunerações para fins de teto. A Constituição Federal, desde sua redação primitiva, não apenas autorizou, mas determinou, que houvesse a acumulação dos cargos de Ministros do STF e do TSE. A letra “a” do inciso I do artigo 119 estabelece que

---

<sup>54</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62155>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

comporão o Tribunal Superior Eleitoral três Ministros do Supremo Tribunal Federal. Trata-se, assim, de regra permissiva de acumulação e, mais do que isso, imperativo constitucional para que se opere o exercício concomitante dos cargos, daí resultando inviável que outra norma de igual hierarquia impeça, ainda que indiretamente, a incidência e aplicação da previsão constitucional.”<sup>55</sup>

O ministro relator invocou os métodos de interpretação harmônica e teleológica, afastando o sentido literal da norma, considerou que para fins de teto remuneratório a remuneração de cada cargo, deverá ser observada isoladamente, ou seja, as remunerações recebidas de forma cumulada não deverão ser somadas, como se extrai do sentido gramatical da norma. *In verbis*:

15. Invoco a práxis da interpretação harmônica e teleológica do texto constitucional para concluir que, na situação particular da acumulação dos cargos de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, autorizada e mesmo determinada pelo artigo 119 da Constituição, não se aplica a cumulação das remunerações para fixação do teto ou, em outras palavras, as remunerações respectivas, para fins da aplicação do inciso XI do artigo 37, que deverão, nesse caso específico, ser consideradas isoladamente. Somente estarão sujeitas à redução se, em uma ou outra situação, per se, ultrapassar o limite fixado pela EC 41/03.

16. É claro que tal raciocínio se aplica, por decorrência lógica, a todas as situações de composição da Justiça Eleitoral”<sup>56</sup>

Desde então, os ministros do Supremo Tribunal Federal, quando integrante do Tribunal Superior Eleitoral, não estão sujeitos ao teto remuneratório com o somatório da remuneração. Constituindo assim, exceção à norma que estabelece o limite de remuneração, advindo com a emenda constitucional n° 41, de 2003.

Entretanto, a Suprema Corte distinguiu a acumulação dos cargos dos seus ministros com o Tribunal Superior Eleitoral das demais situações de acumulações de cargos. Afirmou que diferentemente das demais acumulações que são faculdades, a composição da justiça eleitoral é imposição constitucional, o que autoriza afastar o teto constitucional.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62155>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

O Supremo Tribunal Federal já foi desafiado a resolver à controvérsia relativa aos demais casos de acumulações de cargos autorizados pela Constituição Federal. Algumas ações aguardam julgamento, destaca-se o recurso extraordinário nº 612975, no qual foi admitida a repercussão geral do tema.<sup>57</sup>

É importante ressaltar que a imposição do teto remuneratório não está proibindo a acumulação de cargos públicos. Entretanto, por vias oblíquas cria óbice ao exercício cumulado de cargos. Esta foi à conclusão do ministro Maurício Corrêa:

14. É fato que a Emenda não está a vedar, de forma direta, a mencionada acumulação. Nos exatos termos em que colocada, porém, o exercício simultâneo de cargos ficará obstado de forma reflexa, a exigir, desde logo, interpretação conforme a Constituição, de modo a harmonizar, efetivamente, seus comandos. Não é possível aceitar que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente. É inadmissível aqui conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, e por isso mesmo reclama se faça uma ponderação simétrica de seus valores.<sup>58</sup>

O problema posto desafia uma interpretação que efetive as normas constitucionais, em conformidade com o princípio da unicidade da constituição. O legislador invocou o princípio da moralidade pública como um dos fundamentos para instituir o teto remuneratório.

O Supremo Tribunal Federal, como extraído dos julgados, entende que a moralidade pública elevada à condição de princípio refere-se à ética da legalidade. Sendo que esta é a identidade da expressão formal com a expressão substancial do ato ou da norma. Ocorre o distanciamento dessa identidade quando há desvio de poder ou de finalidade do ato normativo.

De acordo com esse entendimento, sustentar o teto remuneratório diante da acumulação de cargos autorizados pela Constituição, com base no princípio da moralidade, só é possível se houver um distanciamento da expressão formal com a expressão substancial da norma. Ou seja, a norma constitucional que autoriza o acúmulo de cargo em essência estaria fazendo a concessão de benefícios injustificáveis àqueles que a própria Constituição permitiu exercer os cargos acumulados.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Temas com repercussão geral*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?tipo=AC&numeroTema = &txtTituloTema=Teto+Remunerat%F3rio&acao=acompanhamentoPorTema&botao=>](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?tipo=AC&numeroTema=&txtTituloTema=Teto+Remunerat%F3rio&acao=acompanhamentoPorTema&botao=>)> Acesso em: 05 mar. 2013.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62155>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

Entretanto, não é o que se vê. A acumulação de cargos públicos, no caso dos ministros do STF e do TSE, se dá por conta de uma imposição de outra norma constitucional. Já as demais possibilidades de exercício de acumulação de cargos, nas áreas de educação e saúde, decorre da conveniência do legislador em atendê-las, visto que foram elevadas à condição de direitos sociais, conforme art. 6º da CF<sup>59</sup>.

Desta forma, com base no princípio da moralidade, afirmar a incidência do teto remuneratório no somatório de remunerações é considerar que está a ocorrer desvio de finalidade ou abuso de poder por parte das normas constitucionais que permitem a acumulação.

Fica claro que a situação é de incoerência da aplicação da norma, visto que não se pode admitir, sobretudo diante do princípio da unicidade da constituição, que em um preceito seja protegido a moralidade pública e noutro instituída outra norma que a viole. Sendo o problema de aplicação da norma, cabe ao aplicador do direito interpretar a norma constitucional, com vista a conferir coerência ao seu texto.

### 3.1 INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

A necessidade de coerência na aplicação das normas decorre da mudança de paradigma normativo. Com a superação do positivismo jurídico, elementos que não eram aceitos como integrantes do direito passaram a fazer parte do ordenamento jurídico. A pretensão de estabelecimento de regras que regulem todas as condutas se mostra inviável no atual momento vivido pela sociedade. Além do mais, os casos de antinomia e anomia de regras põem em relevo a dificuldade do modelo positivista em dar uma resposta ao problema.

No antigo paradigma o direito era visto como um sistema autônomo, que continha métodos aptos a resolverem todos os problemas de conflito e de ausência de norma. Entretanto, a partir da constatação de que diante da complexidade crescente do ordenamento jurídico a resolução dos problemas por meio do silogismo se tornou,

---

<sup>59</sup> O art. 6º prevê que: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010](#)).

muitas vezes insuficiente, foram introduzidos princípios no ordenamento jurídico ou reconhecidos como integrantes deste, como preferem alguns. Os princípios deixam para o interprete maior margem para valoração do caso concreto, que permitem resolver os problemas de antinomias e anomia no ordenamento jurídico.

Os princípios, assim como as regras, são espécie do gênero norma. A distinção entre elas são bastante discutidas por autores internacionais e nacionais. É frequente a afirmação na doutrina que os princípios expressam valores que formam uma base axiológica em que se sustenta a ordem jurídica.<sup>60</sup> Mendes e Branco ao debaterem o tema, afirmam:

“Quando se trata de estrear regras e princípios, porém, é bastante frequente o emprego do critério da generalidade ou abstração. Os princípios seriam aquelas normas com o teor mais aberto do que as regras. Próximo a esse critério, por vezes se fala também que a distinção se assentaria no grau de determinabilidade dos casos de aplicação da norma. Os princípios corresponderiam às normas que carecem de mediações concretizadoras por parte do legislador, do juiz ou da Administração. Já as regras seriam as normas suscetíveis de aplicação imediata”.<sup>61</sup>

Servem os princípios, também, para atuarem como filtros pelo quais entram valores externos ao direito no sistema jurídico, Barroso afirma que:

“Os princípios – notadamente os princípios constitucionais – são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico. Em sua trajetória ascendente, os princípios deixaram de ser fonte secundária e subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico. De lá, irradiam-se por todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito.”<sup>62</sup>

Para Dworkin, outra distinção feita é o modo de aplicação dos princípios e regras. Aqueles não são aplicados de forma que um exclua o outro. Eles têm uma dimensão de peso ou importância a ser mensurado pelo intérprete, no caso de colisão entre eles, diferentemente das regras que são aplicadas na base do tudo ou nada, isso importa em dizer que uma exclui a outra. A seguir suas palavras:

---

<sup>60</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do Leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor: 2009. p. 191.

<sup>61</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 81.

<sup>62</sup> BARROSO. Luis Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo, os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 204-205.

“ A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não válida, e neste caso em nada contribui para decisão.”<sup>63</sup>

Assim cabe ao interprete mensurar o peso de cada princípio, para em face de cada caso concreto determinar qual será aplicado. Os princípios ao contrário das regras, não prescrevem uma conduta específica, podendo ser aplicados numa generalidade maior de fatos. E também possuem outras funções dentro do ordenamento jurídico. Segundo José Eduardo Faria apud Freitas Filho, os princípios têm quatro funções. A primeira função é a integradora – que visa propiciar resolução dos litígios não enquadráveis nas regras; a segunda é interpretativa – orientar a compreensão das normas no sentido do próprio sistema jurídico; a terceira a diretiva – apontar os rumos da ordem jurídica atuando como diretrizes programáticas e a quarta função, unificadora – servindo para assegurar a coerência doutrinária e sistêmica à ordem jurídica, propiciando a conjugação entre racionalidade formal e substancial.<sup>64</sup>

Os princípios exigem maior esforço do interprete, visto que é necessário que este determine, primeiramente, o sentido atribuído ao princípio e o seu alcance, para só então ponderar as situações fáticas. Pode ainda o operador do direito encontrar, assim como nas regras, mais de um princípio que reclame incidir sobre os mesmos fatos. Estará este, então, diante do caso de colisão de princípios e assim, necessitar atribuir um peso a cada um para aplicar aquele que tiver maior densidade diante do caso concreto.

Nessa tarefa o operador do direito deve levar em conta a necessidade de manter a coerência do sistema jurídico. Sobretudo das normas constitucionais, em face do princípio da unidade, que informa que o texto constitucional deve ser visto como um conjunto coerente e harmônico. Ou seja, os seus preceitos mantêm uma interdependência, formando um conjunto lógico.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 39.

<sup>64</sup> FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção judicial nos contratos e aplicação dos princípios e das cláusulas gerais: o caso do Leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor: 2009. p. 220.

<sup>65</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 136-137

A coerência das normas já foi tratada por diversos autores, entre eles, Ronald Dworkin e Neil MacCormick. Assim faz-se necessário uma visita a essas teorias para encontrar subsídios para harmonizar o conflito das normas de acumulação de cargos públicos e da incidência do teto sobre o montante da remuneração decorrentes do exercício dos cargos.

### 3.1.1 Integridade em Dworkin

Dworkin se contrapõe a teoria de Hebert Hart, a qual considera a mais elaborada dentre as teses positivistas. Para ele o positivismo jurídico diante dos casos difíceis, entendido como os casos de antinomia ou anomia de regras, concedia aos juízes um poder discricionário para definir o direito, e foi mais longe, em certos casos os juízes redigem as decisões de forma a parecer que existia um direito preestabelecido.

Debatendo o tema, duas teorias se opunham. A primeira, o formalismo que julga a distinção entre casos difíceis e casos fáceis uma falácia, pois, afirmam que existe solução conforme o direito em todos os casos, através do silogismo, subsumindo os fatos à norma. A segunda, o realismo jurídico, que diz que a norma tem um papel secundário, pois o direito é o que diz o juiz. A divergência é exposta por Rodriguez :

“dos teorías jurídicas radicales y opuestas de han disputado a lo largo de este siglo la preeminencia em la explicacion del razonamiento judicial. De um lado, el formalismo sostiene que la división entre casos fáciles y difíciles es artificiosa; los jueces, em todas las circunstancias, deciden de acuerdo con el derecho. Para los formalistas, el derecho preve una solución clara para cada caso, que se obtiene mediante um silogismo. De outro lado, el realismo jurídico defende una posición escéptica frente a las normas jurídicas. De acuerdo con esta teoría, las normas juegan sólo um papel marginal em las decisiones judiciales – son sólo predicciones de lo que éstas pueden llegar a ser -, es la voluntad de los jueces, no las normas, la que se impone em las sentencias.”<sup>66</sup>

Rodriguez destaca que Hart crítica o formalismo, afirmando que há casos que não tem uma norma preestabelecida. Por outro lado, refuta também o realismo jurídico, pois para ele, os problemas jurídicos são em sua maioria de fácil solução, e que os casos difíceis são exceções, e no que pese não existir uma norma que regule perfeitamente o fato, informa que há normas que restringem à atuação do juiz. Isso pode ser constatado conforme trecho a seguir:

<sup>66</sup> RODRÍGUES, César. *La decisión judicial*. Santafé de Bogotá. Siglo del Hombre Editores. 1997. p. 69.

“Hart critica tanto la version formalista como la versión realista de razonamiento jurídico. Contra el formalismo, señala la existencia de casos difíciles, en los que es insostenible la tesis según la cual las normas determinan claramente un resultado. Contra el realismo, muestra que la práctica cotidiana del derecho consiste en la solución de casos fáciles, en los que los jueces no dudan en aplicar de manera rutinaria una norma prevista específicamente para un cierto hecho. Los problemas jurídicos consisten con frecuencia, por ejemplo, en la verificación del vencimiento de un plazo o del cumplimiento de una solemnidad. Incluso en los casos difíciles, existen normas que limitan el poder de decisión del juez.<sup>67</sup>”

A solução para Hart, segundo Rodriguez, está entre as teorias as quais critica, afirmando que nos casos fáceis a corrente formalista procede, haja vista que basta uma simples constatação da norma a ser aplicada. Já para os casos difíceis afirma que, caso não exista uma lei que se adéque perfeitamente ao fato, excepcionalmente está autorizado o juiz a analisar as circunstâncias do caso concreto. Isso pode ser constatado no texto de Rodriguez, conforme a seguir:

“La verdad, para Hart, se encuentra en el medio del formalismo y el realismo. En los casos fáciles, la descripción formalista es más acertada: basta un silogismo para conectar la norma con la solución, de suerte que el poder del juez está estrictamente limitado. La presencia de esta característica en la mayor parte de los litigios permite que el derecho cumpla la función de darle certeza a las relaciones sociales. En los casos difíciles, sin embargo, la posición realista es más adecuada. Dado que el juez no cuenta con normas precisas, debe elegir entre alternativas razonables, la sentencia, en estas circunstancias, es esencialmente lo que el juez quiere que ella sea, aunque dentro de límites que los realistas pasan por alto. La existencia de estos casos excepcionales permite que el derecho cumpla su segunda función: dejar un margen de flexibilidad a la regulación de las relaciones sociales, que permita considerar las circunstancias de caso concreto”<sup>68</sup>

Para Dworkin, a discricionariedade concedida ao juiz é um ponto falho na teoria de Hart, pois os juízes ao decidirem os casos difíceis, recorrem a padrões que não são reconhecidos como integrantes do direito e, portanto, ao decidi-los, criam novos direitos, o que contraria a tese de separação dos poderes.

---

<sup>67</sup> Ibid. p. 69

<sup>68</sup> RODRÍGUES, César. *La decisión judicial*. Santafé de Bogotá. Siglo del Hombre Editores. 1997 p. 70.

Com a conclusão da utilização de elementos que, na concepção positivista, são estranhos ao direito, Dworkin abre caminho para propor uma solução aos casos difíceis. Afirma que mesmo nos casos onde não há uma norma preestabelecida é possível haver direito para uma das partes. Entretanto, diferentemente do proposto pelos positivistas, não se trata de mera subsunção de normas.

Dworkin insere os princípios como elemento do direito. Para ele, os princípios preenchem as lacunas normativas existentes, pois são normas de caráter geral, que tornam o ordenamento completo. A colisão das regras também é resolvida por meio da aplicação dos princípios, que integram o ordenamento jurídico. A discricionariedade do juiz é refutada, haja vista que, ao aplicar os princípios, o juiz deve observar a hierarquia existente entre eles, sendo, portanto, obrigado a decidir conforme o direito. Rodriguez compartilha desse entendimento conforme a seguir:

“El primer elemento del modelo ya se encuentra en la distinción entre principios y reglas, Es posible que no exista una regla prevista para los hechos de un caso difícil; siempre se odrán aplicar, sin embargo, reglas análogas o principios generales del ordenamento. Si bien un sistema conformado por reglas tiene lagunas, la inclusión de los principios garantiza la completu del mismo.

El segundo elemento del modelo es introducido por Dworkin para resolver los casos em que la dificultad proviene de la colisión de dos o más principios relevantes. La tesis de la discrecionalidad de los jueces puede ser refutada sólo si se propone algún oden jerárquico entre diferentes tipos de principios. Si el juez está obligado a preferir certa classe de principios sobre otra, su poder discrecional desaparece.”<sup>69</sup>

No modelo proposto por Dworkin, os princípios já fazem parte do ordenamento jurídico, assim não há que se falar em criação de novo direito e aplicação retroativa na decisão dos casos difíceis. Os juízes estão comprometidos com o ideal político de integridade, ou seja, com a aplicação consistente das regras e princípios em suas decisões. Neste sentido, afirma Rodriguez:

“dentro do modelo de principios, el juiz está comprometido com el ideal politico de la integridade. Su deber fundamental es establecer qué decisión está ordenada por la aplicación consistente de las reglas, los principios y las decisiones judiciais existentes em la practica jurídica de su comunidade[...]”<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ibid. p. 77.

<sup>70</sup> RODRÍGUES, César. *La decisión judicial*. Santafé de Bogotá. Siglo del Hombre Editores. 1997. p. 77.

Para Carvalho Netto e Scotti, Dworkin reconhece e mantém a diferença entre direito e moral. Entretanto, entende que o direito internaliza os princípios morais, diferentemente da separação proposta pelo positivismo. E isso se torna possível, porque ao internaliza-los dá um novo significado a eles. Como os princípios são introduzidos no ordenamento jurídico pelo legislador, não há assim, falar em desrespeito à separação dos poderes. Essas conclusões foram assim redigidas:

“É o legislativo, assim, a porta de entrada dos argumentos éticos e pragmáticos próprios das políticas públicas, a serem incorporados no discurso judicial de forma seletiva e condicionada, dado o papel de firewall atribuído aos direitos fundamentais, com sua linguagem deontológica, no ordenamento jurídico.”<sup>71</sup>

A integridade se divide em dois princípios, legislativo e jurisdicional. A integridade legislativa é dirigida aos legisladores, para que tentem tornar o conjunto de leis moralmente coerentes. Tendo em vista a personificação da sociedade, onde todos os cidadãos estão engajados politicamente e são igualmente responsáveis pelas decisões. Isso é possível por que, a integridade pressupõe que toda a comunidade está comprometida com a equidade, justiça e devido processo legal<sup>72</sup>. A integridade jurisdicional é dirigida aos juízes para que, tanto quanto possível, as normas sejam vistas como coerente nesse sentido<sup>73</sup>.

A integridade jurisdicional tem maior relevo na teoria de Dworkin, por se opor diretamente ao pragmatismo, que afirmava que se haveria controvérsia sobre o que é direito, logo deveria o juiz solucionar o caso, sem dar importância a decisões anteriores, mas sim, olhando para o futuro. Dando ao caso a solução que julgasse que fosse mais justa.

A coerência requerida pela integridade ver as decisões judiciais a serem tomadas vinculadas às anteriores, mas não necessariamente iguais. Não é a coerência pela coerência, pois ao incorporar novo conteúdo moral, através dos direitos fundamentais, muda-se o padrão de decisão, o que permite uma nova leitura do ordenamento jurídico.

---

<sup>71</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in) certeza do direito* – A produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras. Belo Horizonte: Forum, 2012 .p. 58.

<sup>72</sup> GENEROSO COSTA, Carlos Henrique. A interpretação em Dworkin. *Revista CEJ*, Brasília, ano xv, n. 55, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1504/1527>>. Acesso em: 1 abr. 14.

<sup>73</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 2. ed. SÃO PAULO: Martins Fontes, 2007. P. 213.

Entretanto, diferente do convencionalismo em que as decisões anteriores não são observadas e sim o futuro, para a integridade as decisões judiciais sempre que possível, devem ser seguidas, de forma que se possa, analogamente, escrever um romance em cadeia.<sup>74</sup>

Para manter a coerência da interpretação das normas, Dworkin idealiza a figura do juiz, na figura do juiz Hércules, dotado de poderes, que diante de um caso concreto analisará todas as decisões e princípios que tem pertinência ao caso a ser decidido, a fim de construir o argumento mais adequado a sua decisão. Assim, ao analisar os casos decididos e os princípios que foram utilizados nos casos análogos estaria escrevendo mais um capítulo de um romance, mantendo a coerência com o enredo até então redigido.<sup>75</sup>

Com base na teoria apresentada acima o juiz, concebido por Dworkin, em busca da resposta correta, diante de um caso concreto, como a incidência do teto remuneratório sobre os cargos acumulados na forma da constituição iria analisar todas as circunstâncias que envolvem o caso e daria à decisão adequada dimensão a todos os princípios envolvidos, bem como analisaria as decisões anteriores de casos semelhantes. Essa resposta correta e, portanto, justa, daria ao sistema jurídico a coerência requerida.

### 3.1.2 A coerência em Neil MacCormick

Neil MacCormick faz um contraponto às críticas feitas por Ronald Dworkin, ao positivismo jurídico defendido por Hebert Hart. Denuncia que as críticas são exageradas. MacCormick reconhece a utilização de princípios, por juízes positivistas, para resolver os casos difíceis, mas nega que essa constatação realizada por Dworkin seja uma subversão a teoria positivista. Em sua obra, argumentação jurídica e teoria do direito, MacCormick afirma sua pretensão de propor uma teoria da argumentação jurídica que atribua aos princípios relevante importância:

---

<sup>74</sup> DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 2. ed. SÃO PAULO: Martins Fontes, 2007. P. 274.

<sup>75</sup> GENEROSO COSTA, Carlos Henrique. A interpretação em Dworkin. *Revista CEJ*, Brasília, ano xv, n. 55, out./dez. 2011. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/1504/1527>>. Acesso em: 1 abr. 14.

“O professor R. Dworkin criou um desafio, ou uma série de desafios, à jurisprudência positivista com base numa apreciação da importância dos argumentos a partir dos princípios jurídicos em “casos exemplares”. Ele alega com isso ter subvertido a teoria do arbítrio judicial com a qual estão engajados positivistas como H.L.A. Hart.

[...] Decerto, dando prosseguimento a ideias que desenvolvi pela primeira vez em obra publicada em 1966, desejo propor uma teoria que atribui considerável importância ao lugar dos princípios gerais na argumentação jurídica. Entretanto, de minha parte, não considero que esta teoria seja mais subversiva do que complementar em relação a argumentos como os de Hart.[...]”<sup>76</sup>

Para MacCormick, a solução dos *hard cases* é necessário percorrer um caminho para encontrar a resposta mais adequada. Com isso, elenca três requisitos: o requisito de universalidade, um juízo de consequência e o critério de coerência.

A universalidade é a criação de uma premissa geral que possa ser reproduzida em casos semelhantes. Já o juízo de consequência é a necessidade de avaliar a consequência sobre o sistema normativo ao admitir uma nova regra.<sup>77</sup>

A coerência para MacCormick é percebida quando se olha para um grupo de normas que faz sentido como um todo, guardando sua compatibilidade de valores. O que para ele é diferente da consistência, que é tida como ausência de contradição lógica entre normas.<sup>78</sup> A coerência na aplicação do princípio é similar ao uso da analogia, feita através da demonstração do interprete da conexão de uma decisão ou norma a outra situação que não há uma norma prevista.

MacCormick exprime seu entendimento sobre o que são os princípios, afirmando que normas jurídicas agrupadas concretizam ou tem por finalidade proteger algum fim que se considera valioso. *In verbis* :

“[...] Permitam-me reafirmar o que acredito que queremos dizer quando falamos de “princípio do direito” em contraste com normas de direito. A meu ver, pode-se conceber que normas jurídicas (permitam-me para este efeito chamá-las de “normas jurídicas compulsórias”), individualmente ou, com frequência muito maior, em grupos afins,

<sup>76</sup> MACCORMICK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 199.

<sup>77</sup> MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; ROESLER, Cláudia Rosane; REZENDE DE JESUS, Ricardo Antonio. *A noção de coerência na teoria da argumentação jurídica de Neil MacCormick: caracterização, limitações, possibilidades*. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3281/2064>>. Acesso em: 31 mar. 14. p. 213.

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 214.

tendem a garantir ou têm o objetivo de garantir, algum fim que se considera valioso, ou algum modo de conduta geral que se repute desejável. Expressar a linha de ação para atingir esse objetivo ou a conveniência desse modo de conduta geral, num enunciado normativo geral é, portanto, enunciar “o princípio da lei” subjacente à norma ou normas em questão.[...]”<sup>79</sup>

No caso do teto remuneratório, as normas que preveem a acumulação de cargos, seja de forma impositiva ou facultativa, quando agrupadas denotam uma finalidade em comum, no caso, aproveitamento da expertise de alguns profissionais em prol de áreas eleitas pelo legislador constituinte.

### **3.1.3 Teto remuneratório e coerência**

De acordo com as teorias apresentadas acima, que buscam conceder às normas e as decisões coerência, os princípios guardam fundamental importância para resolver os casos de antinomia e anomia das normas. Então, deve-se buscar extrair do texto normativo quais princípios se aplicam.

No caso do teto remuneratório incidindo sobre o somatório da remuneração dos agentes que exercem os cargos públicos acumuláveis, na forma da Constituição, como demonstrado, existe um problema de antinomia de normas a ser solucionado. Visto que outras normas de igual hierarquia facultam e até obrigam a acumulação de cargos.

A moralidade pública invocada pelo legislador como fundamento da instituição do teto remuneratório, ao ingressar no mundo jurídico, sobre a forma de princípio, teve seu conteúdo definido com sendo o confinamento do ato ao atendimento da finalidade e limitação do poder do agente de onde emana o ato ou norma. Assim, como demonstrado, se chamado a resolver a controvérsia, não dará ao ordenamento jurídico a coerência requerida.

A decisão do Supremo Tribunal Federal de considerar a remuneração de cada cargo para seus ministros quando estão compondo o Tribunal Superior Eleitoral, introduz na questão, outro princípio a ser equacionado, o da igualdade, ou seja, o tratamento isonômico dos casos semelhantes.

---

<sup>79</sup> MACCORMICK. Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 202.

Além do mais, no âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça editou a resolução nº 14 de 2006, na qual afirma que a remuneração dos magistrados decorrentes da atividade de magistério não está sujeito ao teto remuneratório, *in verbis*:

“Art. 4º Ficam excluídas da incidência do teto remuneratório constitucional as seguintes verbas:

II - de caráter permanente:

a) remuneração ou provento de magistrado decorrente do exercício do magistério, nos termos do art. 95, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal.”<sup>80</sup>

Contudo a invocação para observância do princípio da igualdade entre a decisão do Supremo Tribunal Federal, relativa não submissão dos seus ministros ao teto remuneratório e demais casos de acumulação de cargos, só possível se encontrarmos elementos que assemelhe as duas situações. Guedes ao tratar da igualdade na aplicação da lei, afirma que a identidade substancial deve decorrer pela própria regra. *In verbis*:

“[...] há a necessidade de cotejamento para encontrar identidade substancial que justifique, segundo a fundamentação lógica, a aplicação da mesma regra, do mesmo modo, aos dois ou mais casos. A identidade substancial suficiente a fazer considerar como idênticos ou semelhantes um par de coisas ou de casos, deve ser dada pela própria regra.”<sup>81</sup>

As normas constitucionais que autorizam a acumulação de cargos são normas excepcionais, pois a regra é que é vedada à acumulação. A exceção se dá em decorrência da vontade do legislador constituinte aproveitar a expertise de alguns profissionais para algumas áreas tidas com importante. Esse é o liame entre as acumulações de cargos previstas na Constituição.

O Tribunal Superior Eleitoral com ministros do Supremo Tribunal Federal tem como objetivo emprestar a experiência e a expertise destes ministros a uma Corte, que tem uma composição plural e necessita de uma visão constitucionalista para regulação do processo eleitoral.

---

<sup>80</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 14 de 21 de março de 2006*. Dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o subsídio. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=178f>>. Acesso em: 31 mar. 14.

<sup>81</sup> GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdades introdução conceitual. Normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 162.

As demais acumulações também decorrem do interesse do legislador constituinte em possibilitar o aproveitamento do conhecimento e expertise de alguns profissionais para promover determinadas áreas essenciais, vale ressaltar saúde e educação.

Determinada a semelhanças entre os casos e sendo correto afirmar que na teoria de Ronald Dworkin para manter a coerência da aplicação da norma, o juiz Hercules observara as decisões anteriores que tem conexão com a decisão a ser tomada, observando o conjunto dos princípios aplicados. Para manter a coerência, o princípio da igualdade que surge no debate após a decisão do Supremo Tribunal Federal também será observado para tomada de decisões futuras. Assim tem-se mais um argumento para, nos casos de acumulação facultativa de cargos, o teto remuneratório incidir considerando a remuneração dos cargos isoladamente.

Sendo a acumulação de cargos públicos uma norma de caráter excepcional, ainda que contida em vários preceitos normativos, que ao serem agrupadas revelam uma finalidade em comum e expressam uma conduta desejável, como requer MacCormick, temos que, os profissionais que emprestam sua expertise exercem uma conduta desejável e que ressoa no interesse da coletividade em fortalecer o desenvolvimento de algumas áreas.

Por isso, os profissionais ao praticarem uma conduta desejável pela sociedade, que foi expressa através dos seus representantes, não podem ao mesmo tempo, ferir o princípio da moralidade pública, com o significado atribuído pelo Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, a moralidade pública invocada pelo legislador para validade e legitimação da instituição do teto remuneratório, deve ser afastado, ou seja, não é fundamento hábil para, no momento de aplicação da norma, justificar a incidência do teto remuneratório sobre a soma da remuneração dos cargos acumulados.

## CONCLUSÃO

A acumulação de cargos decorre do interesse da Administração Pública em aproveitar conhecimento dos servidores em prol de algumas áreas, sobretudo a saúde e a educação, que foram elevadas a direitos sociais. A instituição do teto remuneratório, como o próprio legislador justificou, foi uma medida secundária, se dando mais por inquietude do legislador em estabelecer o teto do que pelo equilíbrio financeiro e atuarial.

A incidência do teto remuneratório sobre o somatório das remunerações dos cargos acumulados na forma da Constituição não trouxe contribuição significativa para o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. Já o princípio da moralidade pública, conforme entendimento do Supremo não é violado, pois, não é identificável na norma a eiva de vício pelo desvio de finalidade ou abuso de poder.

O Supremo Tribunal Federal afastou a observância do teto remuneratório sobre o somatório da remuneração dos seus ministros quando acumulado com cargo de ministro do Tribunal Superior Eleitoral. O fundamento da decisão que a acumulação é imposição, o que a diferencia das demais acumulações.

No que pese a distinção feita pelo Supremo, as acumulações de cargos quer sejam impositivas ou facultativas, se assemelham por se tratar de regra excepcional, onde o legislador constituinte almejou melhor aproveitamento de alguns profissionais em prol de algumas áreas tidas como essenciais, especialmente, saúde e educação.

O juiz Hércules, concebido por Dworkin, em busca da resposta correta, diante de um caso concreto, como a incidência do teto remuneratório sobre os cargos acumulados na forma da constituição iria analisar todas as circunstâncias que envolvem o caso, reconhecendo adequada dimensão a todos os princípios envolvidos, bem como analisará as decisões anteriores de casos semelhantes.

Sendo a acumulação de cargos públicos uma norma de caráter excepcional, ainda que contida em vários preceitos constitucionais, que ao serem agrupadas revelam uma finalidade em comum e expressam uma conduta desejável, como requer MacCormick, temos que, os profissionais que emprestam sua expertise exercem uma

conduta desejável e que ressoa no interesse da coletividade em fortalecer o desenvolvimento de algumas áreas.

Isto posto, resta incoerente a incidência do teto remuneratório sobre o somatório das remunerações de cargos. Uma vez que ao receber a remuneração dos cargos exercidos acumuladamente o servidor não fere a ética da legalidade pública.

## REFERÊNCIAS

AMARO, Meiriane Nunes. *O processo de reformulação da previdência social Brasileira: 1995 -2004*. Brasília, Consultoria Legislativa do Senado Federal. 2004. Disponível em:

<<http://www.conamp.org.br/Estudos/Efici%C3%Aancia%20Pol%C3%ADtica,%20Consist%C3%Aancia%20Atuarial%20e%20ajuste%20fiscal%20-%20coment%C3%Arios%20sobre%20a%20Emenda%20Constitucional%20N%C2%BA%2041,%20de%202003.pdf>>.

BARROSO. Luis Roberto. *Curso De Direito Constitucional contemporâneo, os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BILLIERM Jean-Cassien; MARYIOL, Aglaé. *História da filosofia do direito*. Barueri: Manole, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CARVALHO NETTO, Menelick de. SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in) certeza do Direito: A produtividade das tensões principiológicas e a superação dos sistemas de regras*. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DWORKIN, Ronald. Tradução BOEIRA, Nelson. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FREITAS FILHO, Roberto. *Intervenção Judicial nos Contratos e aplicação dos Princípios e das Cláusulas Gerais: O caso do leasing*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2009.

GUEDES, Jefferson Carús. *Igualdade e desigualdades introdução conceitual Normativa e histórica dos princípios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GUNTHER, Klaus. Un concepto normativo de coherencia para una teoria de la argumentación jurídica. *Doxa: Cuaderno de filosofía del derecho*, Alicante, n.17-18, p. 271-302, 1995.

HART, H. L. A. *Ensaio sobre teoria do direito e filosofia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação jurídica e teoria do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 81.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MODESTO, Paulo. Teto constitucional de remuneração dos agentes públicos: uma crônica de mudanças e emendas constitucionais. *Fórum Administrativo Direito Público FA*, Belo Horizonte, ano 3, n. 24 fev. 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=3096>>. Acesso em: 7 jun. 2013.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *O Servidor Público nas Reformas Constitucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Tribunais de Contas e o teto remuneratório. *Interesse Público IP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 63, nov./ dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=70924>>. Acesso em: 7 jun 2013.

RODRÍGUES, César. *La decisión judicial*. Santafé de Bogotá. Siglo del Hombre Editores. 1997.

VALLE, Vanice Regina do. Cumulatividade de Vínculos Determinantes de Remuneração pelos Cofres Públicos e Teto Constitucional Remuneratório. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional A&C*. Belo Horizonte, ano 4, n. 17, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=12681>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_37\\_.sh](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_37_.sh)tm>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988\\_05.10.1988/ADC1988.shtm](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/ADC1988_05.10.1988/ADC1988.shtm)>.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>

BRASIL. Proposta de Emenda a Constituição nº 40/2003. 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 14 de 21 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=178f>>.

## JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de inconstitucionalidade 3026-4DF*. Plenário. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 8, de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283026%2EN>>

[UME%2E+OU+3026%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c7vy8oq](http://tinyurl.com/c7vy8oq)>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 405.386/RJ*. Segunda Turma. Recorrentes: Antônio da Graça de Almeida Monteiro e José Vanderlei de Almeida. Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministra Ellen Gracie. 26, de fevereiro de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso 21 mar 14.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 579.951/RN*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova e outros (A/S). Relator: Ministra Ricardo Lewandowski. 20, de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28579951%2E+OU+579951%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cyoxu28>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Temas com repercussão geral*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?tipo=AC&numeroTema=&txtTituloTema=Teto+Remunerat%F3rio&acao=acompanhamentoPorTema&botao=>>> Acesso em: 05 mar. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Notícias STF*. Disponível em: <<http://m.stf.jus.br/portal/noticia/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=62155>>. Acesso em: 21 nov. 2013.