

Orientação Técnica



 **Nº 034. 2025**

Assunto: Esclarecimentos acerca do teto remuneratório constitucional nos municípios.

I – INTRODUÇÃO

O Supremo Tribunal Federal decidiu que defensores públicos e procuradores estaduais e municipais estão submetidos ao mesmo teto remuneratório dos ministros da Corte, unificando o entendimento sobre o limite salarial dessas carreiras jurídicas.

Encerrado o julgamento do ARE 1.514.053, no último dia 6 de agosto, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que o teto remuneratório dos Defensores Públicos Estaduais e dos Procuradores Estaduais e Municipais é 100% do subsídio dos ministros do STF – o mesmo teto da magistratura estadual.

Em resumo, para o Supremo Tribunal Federal, a fixação do limite remuneratório dos Defensores Públicos, dos Procuradores Estaduais e dos Procuradores Municipais deve ser estabelecido no mesmo teto dos Ministros do STF, pois se inserem nas funções essenciais à Justiça.

Trata-se de agravo interposto contra decisão de inadmissibilidade do recurso extraordinário, com base no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, apresentado por Fábio Jacyntho Sorge, em face do acórdão do Colégio Recursal dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim ementado: “RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL. REDUTOR SALARIAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO EM PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. RECURSO DA RÉ. 1. Pretensão de ressarcimento dos valores des-



contados a título de redutor salarial. 2. Art. 37, XI, da CF, dispõe sobre o teto remuneratório, aplicável também aos Defensores Públicos. 3. Embora o A. STF tenha julgado procedentes as ADIs nº 3.854 e nº 4.014 para afastar a submissão dos membros da magistratura estadual da regra do subteto remuneratório, tal entendimento não se aplica aos Defensores Públicos. 4. Ação Coletiva nº 1004415-59.2014.8.26.0053, ajuizada pela Associação Paulista dos Defensores Públicos, julgada improcedente. 5. O direito ao teto remuneratório de 100% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal foi reconhecido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, com implementação a partir da folha correspondente ao mês de abril de 2023. 6. Ausência de previsão de restituição de valores que deixaram de ser pagos em decorrência do entendimento anterior. 7. Ação improcedente. 8. Recurso provido.” Na minuta, sustenta-se violação do art. 37, XI, da Constituição da República. É o relatório. Decido. O recurso não comporta provimento. Da análise dos autos verifica-se que o Tribunal de origem decidiu a controvérsia com fundamento na legislação infraconstitucional aplicável à espécie e no conjunto fático-probatório dos autos, cuja análise ou reexame se revelam inviáveis em recurso extraordinário. Aplicação da Súmula nº 279/STF: “para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário”. Nesse sentido: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. DEFENSOR PÚBLICO ESTADUAL. SUBTETO REMUNERATÓRIO. INCIDÊNCIA DO REDUTOR CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. SUBSÍDIO FIXADO EM CONFORMIDADE COM O TETO REMUNERATÓRIO ESTADUAL APÓS O ADVENTO DA EC 41/2003. ALEGAÇÃO DE RECEBIMENTO DE VALORES SUPERIORES AO TETO. NECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO” (ARE n. 730.561-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe 4.4.2018). “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. TETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, INC. XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. BASE DE CÁLCULO: RENDA BRUTA DO SERVIDOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REGÊNCIA: CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (ARE n. 871.505-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, 2ª Turma, DJe 22.9.2016). “Agravos regimentais em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Servidor. Vantagens pessoais. Teto remuneratório. EC 41/2003. 3. Necessidade do reexame de conteúdo fático-probatório. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE n. 857.754-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJe 22.5.2015). Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento ao recurso. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita. (Supremo Tribunal Federal, ARE 1.514.053, Rel. Min. Flávio Dino, Data de Julgamento: 23/09/2024, Data de publicação: 25/09/2024)

Aproveitando a decisão, e diante dos inúmeros questionamentos que ainda assolam a Administração Pública, principalmente aos municípios, apresentamos esta Orientação Técnica com o intuito de esclarecer acerca da necessidade de observância do teto remuneratório constitucional, que ainda gera dúvida em gestores e servidores públicos.



II – DO TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL

Corriqueiramente, servidores e gestores públicos municipais se veem em dúvida ao aplicar o texto constitucional, previsto no art. 37 da Magna Carta, que limita a remuneração de seus agentes públicos ao teto remuneratório instituído por meio da Emenda Constitucional nº 41/2003:

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, 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;

(...)

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Conforme dispõe o texto constitucional, o limite remuneratório dos Municípios é o subsídio do Prefeito, excetuando-se a tal regra a remuneração dos procuradores municipais que, como a decisão do Supremo Tribunal Federal já mencionada, são cargos essenciais à Justiça e, portanto, estão submetidos ao mesmo teto remuneratório dos ministros da Corte.

Entretanto, a dúvida que ainda paira em muitos Municípios é se as verbas de décimo terceiro salário e terço constitucional de férias, ou ainda férias indenizadas – aquelas não gozadas, mas pagas -, integram o teto remuneratório.



A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se encarregou de clarear tal entendimento no julgamento do RE 612975/MT, de relatoria do Min. Marco Aurélio, julgado pelo plenário da Corte em abril de 2017, que tratava acerca da acumulação de cargos e o teto remuneratório.

Naqueles autos, que sedimentou o entendimento acerca da Constituição Federal autorizar a acumulação de cargos e o teto remuneratório ser considerado em relação à remuneração de cada um deles, e não ao somatório do que recebido, a Corte aprofundou quanto a isonomia e o respeito ao texto constitucional que não deve ser afastado ao assegurar a aplicação da Emenda Constitucional nº 41/2003.

O voto do Relator trouxe à baila o duplo objetivo da regra do teto constitucional. Assim, segundo o Ministro Marco Aurélio, de um lado, há nítido intuito ético, de modo a impedir a consolidação de “supersalários”, incompatíveis com o princípio republicano, indissociável do regime remuneratório dos cargos públicos, no que veda a apropriação ilimitada e individualizada de recursos escassos.

De outro, é evidente a finalidade protetiva do Erário, visando estancar o derramamento indevido de verbas públicas. O teto constitucional, quando observado e aliado aos limites globais com despesas de pessoal – artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000 –, assume a relevante função de obstar gastos inconciliáveis com a prudência no emprego dos recursos da coletividade.

Contudo, tais objetivos não têm o potencial de criar situações contrárias ao princípio da isonomia, não permitindo extrair do texto constitucional conclusão que possibilite tratamento desigual entre servidores públicos com fulcro na Constituição Federal.

Nos termos do artigo 1º da Constituição Federal, que consagra como fundamento da República a valorização social do trabalho, cumpre destacar que o Constituinte Originário assegurou, entre os direitos fundamentais dos trabalhadores, o recebimento do décimo terceiro salário e do adicional de um terço sobre as férias. Tais verbas

possuem natureza constitucional e integram o rol de garantias mínimas aplicáveis também aos servidores públicos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

(...)

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

O teto remuneratório constitucional abrange todas as espécies remuneratórias e todas as parcelas integrantes do valor total percebido, incluídas as vantagens pessoais ou quaisquer outras. Excetuando-se as verbas constitucionalmente previstas, como:

- a) parcelas de caráter indenizatório previstas em lei (§ 11 do art. 37);
- b) verbas que correspondam aos direitos sociais previstos no art. 7º c/c o art. 39, § 3º da CF/88, tais como 13º salário, 1/3 constitucional de férias etc.;
- c) quantias recebidas pelo servidor a título de abono de permanência em serviço (§ 19 do art. 40);
- d) remuneração em caso de acumulação legítima de cargos públicos (RE 612975/MT).

Ainda no entendimento firmado no julgamento citado, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou a necessidade de se ter cautela quanto a entendimentos divergentes configurarem violação direta ao princípio constitucional da igualdade.

Seguindo tal entendimento, poderiam servidores com direito constitucional a terço de férias e décimo terceiro salário, não os receber frente aos demais? Não. Inclusive, aos Prefeitos e Vereadores é possível o pagamento de tais direitos conforme abordado na Orientação Técnica nº 05/2025, [disponível no site da MetaPública](#). Portanto, afastar o pagamento de direito constitucionalmente previsto, violaria princípios inerentes do próprio Estado de Direito.

A interpretação constitucional deve ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas (método da unidade da Constituição), sendo impositivo e primordial a análise sistêmica do texto magno, pois, como salienta CANOTILHO, o intérprete deve “considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar” (Direito constitucional e teoria da Constituição. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998), não podendo ignorar a interdependência e complementariedade das normas constitucionais, que não poderão, lembra-nos GARCIA DE ENTERRÍA, ser interpretadas isoladamente (Reflexiones sobre la ley e los principios generales del derecho. Madri: Civitas, 1996, p. 30).

Neste sentido, a então Ministra Rosa Weber acrescentou que a Constituição Federal pós-positivista tem alguns fundamentos que são importantes para a República: a isonomia, a eficiência e a valorização do trabalho humano. Assim, com base nesses três pilares, é possível se entrever que permitir que uns sejam agraciados pelo mandamento constitucional e outros não, violaria a isonomia.

Para encerrar o julgamento, a Ministra Cármen Lúcia se valeu da fórmula de Rui Barbosa: a Constituição não dá com a mão direita para tirar com a esquerda. Não se pode garantir um direito numa passagem da Constituição e, em outra, retirar, menos ainda quando se trata de retirada do que é um direito fundamental, que é o direito a ter uma contraprestação pelo trabalho prestado.

Da análise da Constituição Federal e das interpretações do Supremo Tribunal Federal, compete aos municípios se atentarem ao pagamento das verbas remuneratórias previstas na Magna Carta que não podem ser somadas com a remuneração mensal para fins da limitação ao teto da remuneração do Prefeito, como o caso do terço constitucional de férias e o décimo terceiro salário. Contudo, estas estão submetidas ao teto constitucional individualmente.

Inclusive, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo esclareceu o tema aos Conselheiros por meio de quadro disponibilizado em seu portal:

VERBAS EXCLUDENTES (NÃO PODEM EXCEDER O VALOR DO TETO REMUNERATÓRIO, EMBORA NÃO SE SOMEM ENTRE SI E NEM COM A REMUNERAÇÃO DO MÊS A QUE SE DER O PAGAMENTO)	
1/3 Adicional de Férias	Art. 7.º, Inciso XVII, da Constituição Federal e Decreto Municipal n.º 27.683/1989;
13.º Salário	Art. 7.º, Inciso VIII, da Constituição Federal e Lei Municipal n.º 10.779/1989;
Antecipação de 13.º Salário	Decreto Municipal n.º 42.835/2003 e Lei Municipal n.º 14.182/2006;
Abono de Permanência	Emenda Constitucional n.º 41/2003
Hora Suplementar	Art. 103 da Lei Municipal n.º 8.989/1979

Vide: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Management/GestaoPublicacao/Documentoid?idFile=f64c6afi-3451-41a1-8461-9a500475762b>

Como pode ser observado, as verbas mencionadas são excludentes do teto, embora devam, isoladamente, não exceder ao valor limítrofe no município, qual seja o subsídio do Prefeito.

Também assim caminha o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme se verifica, a título de exemplo, no julgamento do auditor Valdenir Antônio Polizeli, no TC–002547/989/17:

Item 9.1.2: Pagamentos a servidor em valores superiores ao teto constitucional: Andou bem a Fiscalização ao efetuar os cálculos dos valores a serem ressarcidos com base nas remunerações e subsídios “mensais” e não anuais, conforme solicitado pela defesa, pois assim é o que dispõe o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal.

Todavia, efetuo a exclusão do 13º salário (parcela 2), de ambos os cargos (Professor IV e Coordenador Pedagógico) no valor total de R\$ 10.872,28 (dez mil, oitocentos e setenta e dois reais e vinte e oito centavos), uma vez que se trata de verba de caráter indenizatório, não computada para cálculo do teto remuneratório.

Ainda, o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo corrobora a observância a afastabilidade de verbas como 13º salário e terço constitucional de férias do teto remuneratório constitucional, entendendo que essas devam ser calculadas isoladamente, entretanto guardando também limitação (balanço geral do exercício de 2020 da Universidade Estadual de Campinas, TC – 4127/989/20-O, e balanço geral do exercício de 2021 do Município de Guarujá, TC – 6685.989.20).

Ademais, valendo-nos do entendimento constitucional, as férias indenizadas enquadram-se no § 11 do art. 37, ou seja, indenização ao servidor público pela não



fruição das férias que lhe era direito, nos termos da lei, não se somando ao teto constitucional remuneratório.

III – NA PRÁTICA

Na prática, os municípios, no mês em que é paga a parcela do décimo terceiro e a remuneração, devem observar e aplicar dois tetos remuneratórios, isoladamente. Tal situação também deve ser observada quando há o pagamento de remuneração e terço constitucional de férias, devendo o município aplicar tetos remuneratórios isoladamente para cada uma das verbas.

Inclusive, havendo coincidência de pagamentos, no mesmo mês, da remuneração do servidor, terço constitucional e décimo terceiro, estes devem, por entendimento constitucional, ser pagos isoladamente.

Ainda quanto ao FGTS, o art. 15 da Lei Federal nº 8.036/1990 estabelece de forma expressa que a base de cálculo do depósito corresponde à “remuneração paga ou devida”.

Lei nº 8.036/1990

Art. 15. Para os fins previstos nesta Lei, todos os empregadores ficam obrigados a depositar, até o vigésimo dia de cada mês, em conta vinculada, **a importância correspondente a 8% (oito por cento) da remuneração paga ou devida**, no mês anterior, a cada trabalhador, incluídas na remuneração as parcelas de que tratam os arts. 457 e 458 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Gratificação de Natal de que trata a Lei nº 4.090, de 13 de julho de 1962. **g.n.**

Dessa forma, considerando que é vedado o pagamento de remuneração a servidores públicos em valor superior ao teto previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, o depósito do FGTS deve ser calculado sobre a remuneração já submetida ao redutor, quando aplicável. Isso porque valores que ultrapassem o limite constitucional configuram remuneração “indevida” e, por conseguinte, não podem compor a base de cálculo para o depósito do FGTS.

IV – CONCLUSÃO



Como se observa, o teto constitucional previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal incide sobre a remuneração ordinária dos servidores, abrangendo todas as parcelas de natureza remuneratória, salvo as exceções expressamente autorizadas pelo próprio texto constitucional.

Deve ser observado atentamente pelos gestores a natureza de cada verba, distinguindo aquelas que se somam para verificação do teto, daquelas que devem ser submetidas ao teto de forma isolada como o décimo terceiro salário, o terço constitucional de férias e o abono de permanência.

Cabe aos gestores municipais observarem a interpretação sistemática da Constituição e o entendimento consolidado dos Tribunais de Contas e do STF, evitando práticas que possam ensejar violação ao princípio da isonomia ou supressão de direitos fundamentais.

A correta aplicação da norma constitucional garante, ao mesmo tempo, a proteção ao erário, a valorização do trabalho no serviço público e a preservação do regime republicano, afastando distorções remuneratórias sem comprometer direitos assegurados pela Magna Carta.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 25 de agosto de 2025.

METAPÚBLICA
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA

