

PARECER JURÍDICO

1. Da consulta
2. Da delimitação do objeto e do problema jurídico
3. Do contexto normativo do § 18 do art. 37 da Constituição
4. Do teto remuneratório como norma de limite: a mecânica de abate-teto do art. 37, XI, e a inexistência de direito subjetivo a aumento remuneratório
 - 4.1. Da lição do Tema 510 do STF: teto remuneratório não se confunde com garantia de remuneração
 - 4.2. Da essencialidade das carreiras da administração tributária e de seus limites: *distinguishing* em relação à carreira nacional dos procuradores municipais
 - 4.3. Da reafirmação do modelo de subtetos federativos no recente julgamento da ADI 7882: o § 18 do art. 37 como norma estritamente autorizativa
5. Dos efeitos do § 18 do art. 37 sobre a realidade remuneratória dos Municípios
6. Do bloco constitucional de responsabilidade fiscal como vetor hermenêutico do § 18 do art. 37
7. As verbas indenizatórias e o limite da legalidade e da moralidade administrativa fixado recentemente pelo STF
8. Da conclusão

1. Da consulta

Trata-se de consulta da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP), com o propósito de orientar as prefeitas e prefeitos filiados a respeito da correta interpretação do § 18 do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 132, de 20 de dezembro de 2023, que sujeitou os servidores de carreira das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao limite remuneratório aplicável aos servidores da União.

O cerne da questão está em saber

se o § 18 do art. 37 da Constituição é autoaplicável, no sentido de produzir, por si, a elevação da remuneração das carreiras da administração tributária municipal, ou se a definição do patamar remuneratório dessas carreiras

permanece dependente de lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Respondida a questão principal, três indagações complementares dela decorrem e serão também enfrentadas:

- (a) a partir de quando o § 18 do art. 37 produz efeitos;**
- (b) se os valores hoje retidos pelo abate-teto devem ser pagos a partir da vigência do novo limite; e**
- (c) como se qualificam, diante do novo limite, as verbas indenizatórias e os auxílios pagos a essas carreiras.**

O tema guarda relação direta com a atuação institucional da FNP, pois o novo teto remuneratório da categoria poderá repercutir na situação jurídica e fiscal de todos os municípios brasileiros.

A emissão de pareceres, notas técnicas e orientações jurídicas integra o conjunto de finalidades típicas das Associações de Representação de Municípios de âmbito nacional, reguladas pela Lei n. 14.341/2022, funcionando como instrumento de representação qualificada e de defesa preventiva do interesse municipal coletivo, em conformidade com a referida lei de regência e com o art. 5º, V, do Estatuto da própria FNP.

2. Da delimitação do objeto e do problema jurídico

O presente parecer tem por objeto a análise dos reflexos jurídicos e orçamentários do § 18 do art. 37 da Constituição sobre a administração pública municipal. Embora o dispositivo alcance também os Estados e o Distrito Federal, o exame circunscreve-se aos Municípios, universo de atuação institucional da consulente.

Antes, registramos que a presente análise recai sobre o regime de eficácia do teto remuneratório de uma categoria específica de servidores públicos. Não se discute aqui o mérito da

valorização das carreiras da administração tributária, cuja relevância institucional a própria Constituição reconhece ao qualificá-las como atividades essenciais ao funcionamento do Estado (art. 37, XXII).

Em sua essência, o problema jurídico consiste em separar aquilo que muda por força direta da Constituição daquilo que permanece dependente de deliberação legislativa e orçamentária de cada Município. A questão principal é, por isso, de natureza dogmática, e consiste em definir se o § 18 opera como norma de limite máximo ou como fonte de elevação remuneratória, apta a gerar direito subjetivo dos servidores.

Dela derivam as três indagações complementares, respectivamente de **direito intertemporal**, quanto ao termo inicial de vigência do dispositivo, de **índole financeira**, quanto às condições de validade da despesa que se pretenda extrair do novo limite, e de **qualificação jurídica**, quanto ao regime das parcelas que não se computam no teto.

A resposta a essas indagações precisa considerar, ainda, a heterogeneidade da realidade municipal. Os Municípios encontram-se em situações fiscais muito distintas quanto à relação entre a remuneração de seus auditores e o subteto do prefeito, de modo que os efeitos do § 18 do art. 37 variam substancialmente conforme o caso.

3. Do contexto normativo do § 18 do art. 37 da Constituição

A inclusão do § 18 no art. 37 resulta de pleito das carreiras fiscais subnacionais, que ganhou força durante a tramitação da PEC 45/2019, convertida na Emenda Constitucional 132/2023, dedicada à reforma da tributação sobre o consumo. O texto foi assim promulgado:

Constituição Federal

Art. 37 [...]

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder

o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos. (Incluído pela Emenda à Constituição 41/2003)

[...]

§ 17. Lei complementar estabelecerá normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispondo sobre deveres, direitos e garantias dos servidores das carreiras de que trata o inciso XXII do caput. (Incluído pela Emenda à Constituição 132/2023)

§ 18. **Para os fins do disposto no inciso XI do *caput* deste artigo, os servidores de carreira das administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sujeitam-se ao limite aplicável aos servidores da União.** (Incluído pela Emenda à Constituição 132/2023) (grifamos)

Veja-se que o § 18 foi acrescido ao art. 37 em conjunto com o § 17, que prevê lei complementar para estabelecer normas gerais aplicáveis às administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa lei complementar, usualmente referida como Lei Orgânica da Administração Tributária, ainda não foi editada. O próprio constituinte derivado, portanto, remeteu a conformação do regime jurídico dessas carreiras a ato legislativo futuro, o que já sinaliza que o § 18 não esgota a disciplina da matéria de pronto.

Os §§ 17 e 18 foram introduzidos pelo art. 3º da Emenda Constitucional 132/2023, e o art. 23, I, da mesma Emenda dispõe expressamente sobre a vigência desse bloco de alterações:

Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023

Art. 23. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - em 2027, em relação aos arts. 3º e 11;

II - em 2033, em relação aos arts. 4º e 5º; e

III - na data de sua publicação, em relação aos demais dispositivos. (grifamos)

O novo teto remuneratório, portanto, ainda não está em vigor por força da própria EC 132/2023, e passará a vigor a partir de 1º de janeiro de 2027. Até 31 de dezembro de 2026, o limite remuneratório aplicável aos servidores das administrações tributárias municipais permanece sendo o subsídio do Prefeito, na forma da regra geral do art. 37, XI.

Todavia, o momento presente, de elaboração da LDO e da LOA para 2027, é precisamente aquele em que os municípios devem dimensionar os efeitos da nova regra, delineando todos os cenários possíveis que poderão afetar o planejamento orçamentário, cujas consequências, conforma a interpretação que se adote, também serão exploradas neste parecer.

A carreira fiscal municipal abrange desde os quadros estruturados das capitais até fiscos de pequenos Municípios em que a remuneração do cargo se aproxima do salário mínimo, como denunciou a própria federação da categoria ao impugnar edital que ofertava vaga de fiscal de tributos com vencimento de R\$ 1.518,00¹. O impacto real do § 18 concentra-se, assim, nos municípios de maior porte populacional, administrativo e orçamentário, justamente aqueles em que o subteto do prefeito vinha operando como efetivo instrumento de contenção da folha.

Assumindo que as carreiras da administração tributária reivindiquem a interpretação de aplicação do novo teto remuneratório a partir de 2027, a presente análise deve, antes de apresentar uma solução, ocupar-se precisamente do controle de constitucionalidade do § 18 do art. 37 para aferir a juridicidade da suposta autoaplicabilidade, sopesando os efeitos dessa interpretação com os princípios constitucionais e o bloco de constitucionalidade de responsabilidade fiscal disposto na própria Constituição, a exemplo do § 7º do art. 167, inserido pela EC 128/22.

Registre-se, ainda, que a matéria já foi submetida ao Supremo Tribunal Federal por iniciativa das próprias entidades representativas das carreiras fiscais, e o resultado desse julgamento, examinado adiante, orienta decisivamente a resposta aos quesitos.

¹ FENAFIM. **Nota da Fenafim – Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais**. 1º out. 2025. Disponível em: <https://www.fenafim.org.br/site/2025/10/01/nota-da-fenafim-federacao-nacional-dos-audidores-e-fiscais-de-tributos-municipais/>. Acesso em: 19 ago. 2026.

4. Do teto remuneratório como norma de limite: a mecânica de abate-teto do art. 37, XI, e a inexistência de direito subjetivo a aumento remuneratório

O art. 37, XI, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional 41/2003, fixa, nos Municípios, o subsídio do prefeito como limite próprio. O § 18 excepciona os servidores das administrações tributárias dessa regra, sujeitando-os, a partir de 2027, ao limite aplicável aos servidores da União, que corresponde ao subsídio de Ministro do STF.

A mecânica do teto é conhecida. **Trata-se de norma de eficácia imediata que opera como redutor, o chamado abate-teto**, limitando o pagamento das parcelas remuneratórias que excedam o teto. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal fixou, no Tema 480 da repercussão geral, que o teto instituído pela EC 41/2003 submete às referências de valor máximo **todas as verbas de natureza remuneratória** percebidas pelos servidores, ainda que adquiridas sob regime legal anterior [STF, Plenário, RE 609.381/GO (Tema 480), rel. Min. Teori Zavascki, j. 2-10-2014].

Dessa mecânica extrai-se a distinção dogmática que constitui a espinha dorsal deste parecer. **Norma de limite apenas condiciona o pagamento de remunerações fixadas em lei a um teto. Ela própria nada institui, nada concede e nada majora.**

A fonte da remuneração do servidor é, e continua sendo, a lei do respectivo ente, por força da reserva legal específica do art. 37, X, da Constituição, segundo o qual a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

Na lição consolidada da doutrina administrativista, o servidor não possui direito adquirido a regime jurídico remuneratório, e a definição desse regime cabe à lei de cada ente federado², desde que respeitada a irredutibilidade de vencimentos³.

Em consequência, **a elevação do subteto promovida pelo § 18 pode produzir dois efeitos potenciais**, de natureza bem distinta, a depender da interpretação que se faça do referido dispositivo:

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, pp. 73-74.

³ STF, Plenário, RE 563.965/RN (Tema 41), rel. Min. Cármen Lúcia, j. 11-2-2009.

- a. o *primeiro*, à luz da tese de autoaplicabilidade a partir da vigência da regra, é o deslocamento para cima do ponto de corte incidente sobre parcelas remuneratórias já fixadas em lei municipal e hoje glosadas pelo abate-teto;
- b. o *segundo*, mediato e dependente de lei, é a ampliação do espaço normativo dentro do qual a legislação municipal futura poderá fixar a remuneração da carreira.

Esse debate será objeto do capítulo 5, o próximo. Neste tópico, vamos nos ocupar de explorar brevemente a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

4.1. Da lição do Tema 510 do STF: teto remuneratório não se confunde com garantia de remuneração

O art. 37, XI, da Constituição, acrescido pela EC 41/2003, impôs o subsídio do prefeito como limite máximo nos municípios, incidindo sobre a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza.

A técnica normativa empregada para definir o teto é a do redutor constitucional. O dispositivo atua diretamente sobre a folha de pagamento, glosando o que exceder ao limite no chamado 'abate-teto', sem depender de intermediação legislativa para que o redutor opere; ou seja, não se debateu *in casu* a aplicação do teto em si, mas sim do redutor sobre a remuneração do servidor, que é precisamente o efeito prático decorrente do teto constitucional. Foi o que assentou o Supremo Tribunal Federal ao fixar a tese do Tema 480 da repercussão geral:

O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior.

[STF, Plenário, RE 609.381/GO (Tema 480), rel. Min. Teori Zavaski, j. 2-10-2014]

Na própria ementa do acórdão resultante do julgamento que fixou a tese, o STF assentou não haver qualquer relação entre a instituição de um teto remuneratório e o princípio da irredutibilidade

de salários quando o “padrão remuneratório nominal” estiver compreendido dentro do teto constitucional para cada nível federativo. *In verbis*, o que disse o STF (grifo nosso):

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE.

[...]

2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. **Os valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos.**

3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que **o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal**. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.

4. Recurso extraordinário provido.

Discutia-se, no recurso extraordinário do Tema 480, a legitimidade do abate-teto promovido pelo Estado de Goiás sobre parcelas que servidores já percebiam sob o regime legal anterior à Emenda Constitucional 41/2003. A Corte qualificou o teto como norma constitucional de estrutura complexa, cujos elementos constitutivos:

- a. limitam a autonomia de cada ente da Federação mediante um ápice remuneratório de observância obrigatória;
- b. alcançam tudo o quanto venha a remunerar o trabalho do servidor, a qualquer título; e
- c. convertem em excesso inexigível aquilo que sobejar do limite, ainda que o direito a ele tenha sido lícitamente adquirido segundo ordem jurídica anterior.

Daí a conclusão de que a observância do teto é condição de legitimidade do próprio pagamento. E, ao delimitar o campo próprio da irredutibilidade, o Supremo registrou, no mesmo voto, que o redutor constitucional opera contra retrações nominais determinadas por lei, inclusive quando os entes federativos deliberam instituir tetos de retribuição inferiores àqueles estabelecidos pela Constituição Federal, os chamados subtetos.

Vale dizer que a aptidão do ente federativo para fixar limite inferior ao constitucional não foi posta em dúvida. O que se assentou foi que a incidência do teto não pode ser invocada para amparar a percepção das verbas glosadas pelo abate-teto.

O STF, logo após a promulgação do inciso XI do art. 37, que inaugurou a sistemática dos tetos e subtetos, vem ressaltando a constitucionalidade de os entes federados fixarem, em lei estadual ou municipal, subtetos em valor inferior ao previsto na Constituição, entendimento que remonta ao regime anterior e foi mantido após a EC 41/2003 conforme se como se decidiu no precedente da ADI 2087, sob relatoria do Min. Sepúlveda Pertence (Tribunal Pleno, j. 3-11-1999)⁴.

Assim, se a observância do teto é condição de legitimidade do pagamento, e se ao ente federativo é dado instituir limite inferior ao previsto na Constituição, então a alteração do teto promovida pelo § 18 do art. 37 não converte, por si, o limite federal em piso remuneratório nem invalida o subteto que o Município tenha legitimamente adotado. **Ainda que se reconheça plena eficácia ao § 18, portanto, os auditores fiscais permanecerão obrigados a observar o subteto correspondente ao subsídio do prefeito se a legislação municipal assim o previr.**

O raciocínio que se deve empregar, portanto, é o de que o subteto definido em lei municipal é que deve incidir sobre o pagamento da parcela remuneratória, sem afetar o título jurídico que a instituiu. Afinal, o § 18 do art. 37, como norma de limite que é, apenas impede que se pague acima do limite, sem nada dispor a respeito de quanto se deve pagar abaixo dele.

Por efeito, a fonte da remuneração permanece sendo a lei do respectivo ente federado. O art. 37, X, submete a fixação e a alteração da remuneração dos servidores públicos a lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso.

⁴ Vide RE 226.473/SC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 13-5-1998.

O precedente que melhor ilumina a questão é, curiosamente, aquele que beneficiou outra carreira municipal. No julgamento do RE 663.696/MG (Tema 510), o Supremo Tribunal Federal decidiu que a expressão “Procuradores”, contida na parte final do inciso XI do art. 37, compreende também os procuradores municipais, submetendo-os ao teto de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do STF, que se refere ao teto dos desembargadores de justiça estaduais.

Mesmo ao reconhecer aos procuradores municipais um subteto superior ao subsídio do prefeito, a Corte teve o cuidado de delimitar o alcance da decisão, registrando que **o texto constitucional não compele os prefeitos a assegurarem vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei remuneratória é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo municipal** (art. 61, § 1º, II, “c”, da Constituição). Confira-se a parte que interessa:

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

[...]

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

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

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

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

[...]

[STF, Plenário, RE 663.696/MG (Tema 510), rel. Min. Luiz Fux, j. 28-2-2019 – grifamos]

O vocábulo empregado no item 9 merece destaque. **A Corte afirmou que o Chefe do Executivo municipal está “apenas autorizado” a implementar a política remuneratória compatível com o novo limite**, o que reconduz a matéria à distinção, cara ao direito financeiro, entre norma autorizativa e norma impositiva.

Deve-se, portanto, assentar que a elevação de um teto remuneratório não implica aumento de remuneração. Isso é pacífico até aqui. O Chefe do Executivo fica, portanto, autorizado a implementar, no seu âmbito federativo, política remuneratória compatível com o novo limite, e nada além disso.

Se nem para a carreira à qual o Supremo reconheceu subteto elevado existe garantia de remuneração superior ao subsídio do prefeito, com maior razão **a regra do § 18**, que é norma de limite pura, desacompanhada de qualquer comando de equiparação ou de piso, **não assegura aos servidores das administrações tributárias um novo patamar remuneratório**.

O novo teto serve ao propósito apenas de delimitar o espaço dentro do qual a política remuneratória municipal poderá se mover. A decisão sobre ocupá-lo, e em que medida, pertence ao prefeito e à Câmara Municipal, diante do cenário orçamentário concreto.

Para testar esse argumento, podemos conceder a antítese, para fins de conjectura. Quem porventura sustentar que do § 18 do art. 37 decorre elevação automática de vencimentos assume o ônus de apontar o dispositivo que fixa essa nova remuneração. Tal dispositivo inexistente no texto constitucional, pois ele estará na legislação municipal. O inciso XI e o seu § 18 são, portanto, **normas de contenção**, concebidas pelo constituinte derivado como instrumento de moralização e de controle do gasto com pessoal, de modo que **convertê-las em fonte de despesa desnatura o próprio instituto**.

Já é possível, então, responder, com segurança, que não há autoaplicabilidade do § 18 do art. 37.

Valendo-se da classificação clássica de José Afonso da Silva⁵ a respeito da aplicabilidade das normas constitucionais, o § 18 do art. 37 ostenta eficácia plena enquanto norma de limite, que é o que lhe é próprio, isto é, na ampliação do limite máximo que a Constituição admite para essas carreiras, sem depender de intermediação normativa para produzir esse efeito.

O dispositivo nada dispõe, contudo, sobre a remuneração devida, e tampouco desloca por si o ponto de corte efetivamente praticado na folha, que continua sendo o do subteto fixado na legislação municipal. A elevação de vencimentos que do dispositivo se pretenda extrair depende, por isso, inteiramente de lei municipal, na forma do art. 37, X.

4.2. Da essencialidade das carreiras da administração tributária e de seus limites: *distinguishing* em relação à carreira nacional dos procuradores municipais

Como derivação do debate travado no Tema 510, como narrado acima, é natural que se questione *a priori* se o fundamento de essencialidade que amparou os procuradores municipais seria extensível aos auditores fiscais, como uma espécie de essencialidade à administração tributária. De antemão, é possível afirmar que são coisas distintas que não se deve confundir.

Os procuradores municipais foram alcançados pela parte final do art. 37, XI, porque integram a Advocacia Pública, inserida pela Constituição no capítulo das funções essenciais à Justiça (Título IV, Capítulo IV). O escopo da regra, segundo o voto condutor, foi preservar essas funções de contingências políticas a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, aproximando-as do teto do Poder Judiciário.

A razão dessa aproximação é funcional. A Advocacia Pública exerce controle interno de juridicidade sobre os atos da própria Administração, o que recomenda resguardá-la das oscilações políticas do ente a que serve e explica a sua proximidade constitucional com o Poder Judiciário.

As administrações tributárias, por sua vez, têm assento constitucional diverso. O art. 37, XXII, incluído pela EC 42/2003, qualifica-as como atividades essenciais ao funcionamento do Estado e assegura-lhes recursos prioritários, sem, contudo, incluí-las no rol das funções essenciais à Justiça

⁵ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 8. ed. pp. 56-59. Salvador: Juspodivm; São Paulo: Malheiros, 2025.

nem na exceção da parte final do inciso XI. Elas integram o núcleo da atividade administrativa do Poder Executivo, cujo referencial remuneratório, por coerência sistemática, sempre foi o subsídio do respectivo Chefe do Executivo municipal.

Setores minoritários da doutrina chegaram a sustentar a extensão analógica do regime dos procuradores às carreiras fiscais municipais, precisamente com apoio no art. 37, XXII⁶. **A tese, todavia, foi rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, sob dois ângulos complementares.**

No primeiro ângulo, a Corte julgou improcedentes, por unanimidade, as ADIs 6.391 e 6.392, ajuizadas pelo PTB com o propósito de afastar a incidência dos subtetos estaduais e municipais sobre os auditores fiscais. A tese ali veiculada era a de que a carreira fiscal ostentaria caráter nacional, com atribuições uniformemente definidas pela Constituição e pelo CTN, de modo que a sua submissão a limites remuneratórios variáveis conforme o ente federado ofenderia a isonomia. Invocava-se, por simetria, o tratamento conferido pelo STF à magistratura na ADI 3.854 e aos professores das universidades estaduais na ADI 6.257, hipóteses em que o caráter nacional da carreira orientou a fixação de teto único.

O plenário entendeu, no julgamento do mérito, que a Constituição não previu o modelo de referencial remuneratório único, preferindo pelo modelo de limites por ente federativo, o que vem a prestigiar a autonomia administrativa e financeira local. Essa gradação tem amparo no pacto federativo estabelecido pelo legislador constituinte, o que o Supremo considerou absolutamente compatível com o princípio da igualdade, uma vez que permite a cada ente disciplinar as suas funções do modo mais racional possível [STF, Plenário, ADI 6.391 e ADI 6.392, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16-2-2022]⁷.

⁶ LEAL, Saul Tourinho. **Auditores fiscais municipais e subteto remuneratório**. Migalhas, Coluna Conversa Constitucional, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/conversa-constitucional/350192/auditores-fiscais-municipais-e-subteto-remuneratorio>. Acesso em: 19 ago. 2026.

⁷ CONJUR. **Supremo rejeita teto remuneratório único para auditores fiscais**. Consultor Jurídico, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-fev-16/supremo-rejeita-teto-remuneratorio-unico-auditores-fiscais/>. Acesso em: 19 ago. 2026.

A conclusão do STF foi no sentido de reafirmar a pluralidade de subtetos como expressão da autonomia administrativa e financeira local, valor que, como se demonstrará adiante, integra o próprio núcleo da forma federativa.

No segundo ângulo, o do próprio *distinguishing*. A questão foi enfrentada em momento anterior, no julgamento da ADI 6.811/PE. Discutia-se ali a validade do art. 97, § 6º, da Constituição do Estado de Pernambuco, na redação da EC estadual 35/2013, que fixou o subsídio dos desembargadores como subteto único para os servidores estaduais e municipais.

Do processo participaram, na qualidade de *amici curiae*, entidades representativas das carreiras tributárias de âmbito municipal, dentre as quais estavam a Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (FENAFIM), a Associação Nacional dos Auditores Fiscais de Tributos dos Municípios e do Distrito Federal (ANAFISCO) e a Associação Nacional dos Integrantes dos Fiscos Municipais (ANIFIM).

O Plenário julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “e Municípios”, afirmando que o teto remuneratório aplicável aos servidores municipais, excetuados os vereadores, é o subsídio do Prefeito. E o voto condutor do Min. Alexandre de Moraes recusou, de modo expresse, a transposição do precedente dos procuradores às demais carreiras municipais:

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

[STF, Plenário, ADI 6.811/PE, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 23-8-2021 – grifamos]

Vale notar que, ao defender a validade da emenda estadual nos autos, a Assembleia Legislativa de Pernambuco sustentou que da fixação do subteto único não decorreria aumento de

despesa, tampouco majoração das remunerações dos servidores municipais, cuidando-se de mera substituição do referencial do teto remuneratório.

Em síntese, a divergência inaugurada pelo Min. Edson Fachin, vencida naquele julgamento pelo entendimento prevalente do relator, sustentava precisamente aquilo que o novo § 18 do art. 37 veio a positivar, ao propor a desvinculação do teto dos servidores municipais em relação ao subsídio do prefeito, o qual, segundo o voto, “naturalmente depende de influxos políticos”, impondo-se “certa isonomia regional”.

A EC 132/2023 constitucionalizou, para um grupo específico de servidores, a tese que restou vencida no Plenário, e **em todas as oportunidades que teve o Supremo Tribunal Federal reafirmou o subsídio do prefeito como limite dos servidores municipais** [ADI 6.221-MC, rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 20-12-2019; ADI 6.811/PE, j. 23-8-2021; ADIs 6.391 e 6.392, j. 16-2-2022].

Apenas um ano separa a última dessas decisões, em 2022, da promulgação da EC 132, em 2023. Se a essencialidade da administração tributária bastasse para atrair o teto federal, o § 18 teria sido desnecessário. Foi precisamente porque o intérprete máximo da Constituição rejeitou aquela tese que a categoria precisou obtê-la das mãos do constituinte derivado.

Quanto à **fonte do direito invocado**, registre-se que o novo teto remuneratório das carreiras fiscais municipais tem fundamento estritamente textual. Nenhum princípio, analogia ou jurisprudência o sustentam, de modo que ele vale na exata medida do que prescreve o § 18 do art. 37. Vale, por isso, a partir da vigência que o texto lhe atribuiu, o exercício financeiro de 2027, e com o alcance estrito que o texto lhe conferiu, o de norma de limite.

Por essa razão, fica afastada a essencialidade tributária como fundamento autônomo, prejudicando a interpretação que pretenda extrair do § 18 mais do que ele enuncia, seja para antecipar a sua eficácia, seja para converter limite em piso ou parâmetro, seja para importar às carreiras fiscais regimes jurídicos alheios.

Trata-se, ademais, de norma excepcional, que afasta para um grupo determinado a regra geral do art. 37, XI, reputada estruturante da autonomia municipal nos julgados acima, e normas excepcionais comportam interpretação estrita. A mesma diretriz o Supremo reafirmou no item 14 da

tese firmada nos Temas 976 e 966, ao vedar expressamente a aplicação extensiva ou por analogia do regime ali desenhado às demais carreiras do serviço público.

Firmadas as premissas de que o § 18 é (a) norma de limite, (b) de eficácia diferida e (c) de interpretação estrita, cumpre verificar como elas se projetam sobre a folha de pagamento dos Municípios, ao que nos dedicaremos na seção seguinte.

4.3. Da reafirmação do modelo de subtetos federativos no recente julgamento da ADI

7882: o § 18 do art. 37 como norma estritamente autorizativa

A tese do caráter nacional das carreiras da administração tributária, recusada pelo Supremo Tribunal Federal em 2022, voltou à Corte já sob a vigência da reforma tributária sobre o consumo, e foi novamente recusada, desta vez à unanimidade, em julgamento do plenário virtual que se encerrou no dia 18 de agosto de 2026.

Cuida-se da ADI 7.882/DF, ajuizada pela Federação Nacional das Associações de Auditores Fiscais Estaduais (FEBRAFITE) e pela Confederação Nacional das Carreiras e Atividades Típicas de Estado (CONACATE) em setembro de 2025, na qual se postulou interpretação conforme a Constituição do seu art. 37, XI, para **afastar a incidência dos subtetos remuneratórios sobre as carreiras de auditoria fiscal, fazendo prevalecer, como parâmetro único e desde logo, o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**⁸

Sustentaram as requerentes que a Emenda Constitucional 132/2023, ao instituir o Comitê Gestor do IBS e determinar que Estados, Distrito Federal e Municípios exerçam de forma integrada as competências administrativas relativas ao imposto (arts. 156-A e 156-B), teria conferido caráter nacional funcional às carreiras de auditoria fiscal, do que decorreria a incompatibilidade dos subtetos com a nova arquitetura constitucional e os submeteria, como parâmetro único, ao subsídio dos Ministros do STF.

⁸ STF, 2026. **STF decide que auditores fiscais de estados e municípios devem seguir subteto salarial.** Publicado em 25 ago. 2026. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-auditores-fiscais-de-estados-e-municipios-devem-seguir-subteto-salarial/>. Acesso em: 25 ago. 2026.

Invocaram, por simetria, as ADIs 3.854 e 4.014, relativas à magistratura estadual, e a ADI 6.257-MC, relativa aos docentes das universidades estaduais, e propuseram o *distinguishing* das ADIs 6.391 e 6.392 ao argumento de que teriam sido julgadas antes da reforma.

No entanto, todos os órgãos consultados rejeitaram a tese das requerentes.

A **Câmara dos Deputados** atestou a regularidade do processo legislativo da Emenda Constitucional 132/2023 e sustentou a validade da disciplina vigente com fundamento no espaço de conformação reservado ao legislador, cuja liberdade encontra limite apenas na moldura constitucional.

O **Senado Federal** foi além e enfrentou o mérito da tese da nacionalização, que rejeitou com fundamento no federalismo fiscal cooperativo (grifo nosso):

Todas essas são, assim como o Comitê Gestor, estruturas que buscam promover o federalismo fiscal cooperativo, e federalismo cooperativo significa entabular consensos entre estruturas autônomas que devem atuar com lealdade. **Cooperação, portanto, não é unificação. Cooperação pressupõe a diferença e a autonomia,** criando meios e procedimentos para, apesar da autonomia, agir-se em confluência.

A **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pelo não conhecimento e, no mérito, pela improcedência, consignando que "a integração de atividades não equivale a uma reestruturação do perfil federativo das carreiras funcionais envolvidas" e que "as carreiras permanecem regidas por leis estaduais [e municipais], com estruturas e subsídios definidos por cada ente". Merece destaque a invocação expressa, pela AGU, do argumento da vedação constitucional de transferência de encargos financeiros, tema de que se ocupará o capítulo seguinte do parecer (grifo nosso):

45. No entanto, a integração de atividades não equivale a uma reestruturação do perfil federativo das carreiras funcionais envolvidas. [...] Além disso, atualmente a **própria Constituição Federal possui previsão normativa que impede a transferência de encargos financeiros, inclusive de pessoal e seus encargos, para Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 167, § 7º).**

[...]

53. A colaboração e a uniformização de procedimentos para a arrecadação de um novo tributo não se traduzem, automaticamente, na unificação de planos de carreira,

regras de provimento, regimes disciplinares ou, crucialmente, estruturas remuneratórias. Essas **permanecem, em sua essência, sob a alçada legislativa e administrativa de cada Estado-membro, em conformidade com suas particularidades regionais e limites orçamentários.**

A **Procuradoria-Geral da República**, em parecer do Procurador-Geral Paulo Gonet Branco, opinou pela improcedência nos seguintes termos (grifo nosso):

Criação de coordenação administrativa que não modifica a natureza jurídica dos cargos de auditoria fiscal. Ausência de alteração substancial do quadro normativo apta a afastar o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das AADDI n. 6.391/DF e 6.392/DF quanto à constitucionalidade do inciso XI do art. 37 da Constituição e à **submissão dos vencimentos dos auditores fiscais aos subtotos remuneratórios.**

Parecer por que o pedido seja julgado improcedente.

Registre-se que o julgamento se deu com o quadro fático inteiramente formado, pois ele se deu após a instalação e o funcionamento do CGIBS e a sanção da Lei Complementar nº 227/2026, que o institui e regulamenta. Ainda assim, o resultado do julgamento foi no sentido de julgar improcedentes os pedidos das requerentes:

O Tribunal, por unanimidade, conheceu da presente ação direta de inconstitucionalidade e **julgou improcedentes os pedidos formulados na petição inicial**, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. [...] Plenário, Sessão Virtual de 7.8.2026 a 18.8.2026.

[STF, Plenário Virtual, ADI 7.882/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18-8-2026 - grifamos]

No exame do mérito, o relator percorreu a evolução histórica do art. 37, XI, e recuperou a lição firmada pelo Ministro Sepúlveda Pertence na ADI 2.087-MC/AM, em que se compreendeu o teto remuneratório como norma de limite que apenas impede que se pague acima de determinado patamar, sem assegurar ao servidor coisa alguma abaixo dele, e sem retirar do ente federado a competência para fixar limite inferior por lei própria.

Na mesma linha, o relator recuperou o que assentara na ADI 3.872/DF, no sentido de que a redação conferida pela EC 41/2003 ao art. 37, XI, "buscou encorajar os demais entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do 'seu' serviço público, visando a obter soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras".

Fixadas essas balizas, o voto afastou a analogia com a magistratura e com o Ministério Público em passagem que merece transcrição integral:

[...] Diversamente do que sucede em relação ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, **os auditores fiscais não se caracterizam como uma carreira de índole nacional**. Isso porque o fundamento primordial para tal reconhecimento é o exercício de competências que decorrem, direta e incontornavelmente, da soberania estatal, una e indivisível. Esse fundamento não se transpõe à atividade de auditoria fiscal, que **não decorre de parcela indivisível de soberania, mas de competência tributária que a própria Constituição Federal repartiu entre os entes federados**.

Com efeito, o paralelo com o Poder Judiciário encontra um contraponto na própria arquitetura constitucional a que se vincula a carreira de auditoria fiscal, na medida em que é **organizada a partir da autonomia administrativa, financeira e política que a Constituição Federal confere a cada ente federado no âmbito de seu respectivo Poder Executivo (CF, art. 18)**, de modo que **tal carreira reflete, em sua estruturação, o mesmo arranjo descentralizado que caracteriza o Poder ao qual está vinculada, circunstância apta a patentear a inviabilidade de acolhimento da analogia pretendida**.

[STF, Plenário, ADI 7.882/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18-8-2026 – grifamos]

Quanto ao alegado fato novo, o relator foi igualmente peremptório ao registrar que "a Emenda Constitucional 132/2023 em nada modifica as conclusões ora expostas", uma vez que os próprios dispositivos relativos ao Comitê Gestor, notadamente os incisos V e VI do art. 156-B, "preservam expressamente as competências das administrações tributárias estaduais, distrital e municipais e das procuradorias, evidenciando que o constituinte derivado pretendeu cooperação e coordenação, não unificação".

O desfecho do voto não deixa margem a dúvida quanto ao alcance do decidido:

Diante de tais razões, tenho como imperiosa a manutenção da jurisprudência desta Suprema Corte, rechaçando, por isso mesmo, as pretensões formuladas pelas requerentes, de modo a assentar a constitucionalidade do art. 37, XI, da Constituição Federal, esclarecendo, assim, **a plena submissão dos vencimentos dos auditores fiscais ao teto e aos subtetos remuneratórios, conforme a esfera federativa a que estão vinculados.**

[STF, Plenário, ADI 7.882/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18-8-2026 – grifamos]

É verdade que o julgamento não versou especificamente sobre o § 18 do art. 37. Contudo, a consequência prática buscada pelas requerentes é rigorosamente a mesma que a tese da autoaplicabilidade persegue no plano municipal, qual seja, a submissão das carreiras de auditoria fiscal ao teto federal como parâmetro único e imediato, com o consequente afastamento do limite fixado pelo ente federado a que se vinculam.

Os fundamentos que conduziram à rejeição do pedido das requerentes na ADI 7882, todos eles relativos à constitucionalidade dos subtetos e à autonomia federativa que os justifica, são também os mesmos fundamentos que este parecer invoca. O que difere entre a ADI 7882 e a presente análise é apenas a causa de pedir, ali assentada na alegada nacionalização da carreira.

De todo modo, o Supremo Tribunal Federal reafirmou, agora com bastante especificidade e já no regime jurídico posterior à EC 132/2023, que as carreiras de auditoria fiscal permanecem submetidas aos subtetos remuneratórios do ente federado a que se vinculam, o que, no plano municipal, corresponde ao subsídio do prefeito.

Essa é a interpretação constitucional adequada em matéria de remuneração dos auditores fiscais municipais, e dela decorre que o § 18 do art. 37, ao ampliar o limite máximo admitido para a categoria, não infirma a constitucionalidade dos subtetos nem retira do Município a competência para fixá-los por lei própria.

Com isso, três conclusões aplicáveis ao presente caso se extraem do julgado.

A *primeira* é a de que o modelo de subtetos remuneratórios foi reafirmado já sob a vigência da Emenda Constitucional 132/2023, com o Comitê Gestor do IBS instalado, regulamentado e em operação.

A reforma tributária, considerada em seu conjunto e em sua arquitetura de integração federativa, não revogou os limites remuneratórios que a Constituição atribui a cada esfera no inciso XI do art. 37. Permanece íntegro, portanto, o entendimento firmado nas ADIs 6.391 e 6.392, segundo o qual **a pluralidade de subtetos prestigia a autonomia administrativa e financeira local e se harmoniza com o princípio da igualdade.**

A *segunda* é a de que a tese do caráter nacional das carreiras da administração tributária foi rejeitada pela segunda vez, agora no exato cenário pós-reforma que as requerentes apontaram como fato novo capaz de superar o precedente anterior. O Supremo, todavia, assentou que essas carreiras refletem, na sua própria estruturação, o arranjo descentralizado do Poder Executivo a que se vinculam.

A *terceira* é a de que o STF esclareceu e endossou a plena submissão dos auditores fiscais ao teto **e aos subtetos, conforme a esfera federativa a que estão vinculados.** Não se trata, portanto, de escolher entre um limite e outro, e sim de reconhecer que ambos incidem, cabendo à legislação do ente federado definir, dentro do limite máximo constitucional, o patamar aplicável à categoria.

Fecha-se, com isso, a via interpretativa, com o Supremo reafirmando o regime de subtetos federativos, o que, no caso em tela, sujeita a carreira dos auditores fiscais ao subteto definido em lei municipal, que agora está apenas autorizada, e não obrigada, a fixar esse subteto a patamar mais elevado que o subsídio do prefeito, dada a sua natureza de norma autorizativa de direito financeiro.

Por fim, vale consignar que, embora a ADI 7.882 tenha tido como requerentes associações representativas das carreiras das administrações tributárias estaduais, a sua *ratio decidendi* alcança também os Municípios com maior razão ainda, uma vez que o art. 156-B da Constituição os arrola ao lado dos Estados e do Distrito Federal no exercício integrado das competências administrativas do IBS.

5. Dos efeitos do § 18 do art. 37 sobre a realidade remuneratória dos Municípios

Segundo o que prevê o novel § 18 do art. 37 da Constituição, a partir de 1º de janeiro de 2027 o teto constitucional das carreiras da administração tributária municipal deixa de ser o subsídio do prefeito e passa a ser o limite aplicável aos servidores da União no que diz respeito ao limite máximo

admitido pela Constituição. Contudo, como se viu, a remuneração dessas carreiras permanece sendo exatamente aquela que a lei municipal hoje fixa, uma vez que o novo teto remuneratório da categoria é norma limite de interpretação estrita. Mas as realidades dos mais de 5.565 municípios brasileiros são muito diversas.

De modo geral, é possível dizer que a elevação do teto desloca, assim, a decisão sobre a remuneração dessas carreiras do plano constitucional para o da política legislativa local. Enquanto não sobrevier lei municipal de iniciativa do prefeito, **o subsídio do Chefe do Executivo continuará a operar como limite prático da folha, agora por força da legislação local, e já não por imposição do art. 37, XI.**

O alcance subjetivo do dispositivo também é delimitado, pois o § 18 refere-se aos ‘servidores de carreira das administrações tributárias’, expressão que remete ao art. 37, XXII, e abrange os cargos finalísticos de fiscalização, lançamento e cobrança de tributos, qualquer que seja a nomenclatura adotada na legislação local, como auditor fiscal, agente fiscal, fiscal de tributos ou exator fiscal.

Ficam de fora, por consequência, os ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, os contratados por prazo determinado e os servidores de apoio administrativo lotados na Secretaria de Fazenda que não integrem a carreira fiscal. Como a identificação depende da estrutura de cargos de cada Município, e como a lei complementar prevista no § 17 ainda não foi editada, o levantamento dessa relação é providência preliminar a qualquer estimativa de impacto.

A compreensão do tema exige, antes, fixar algumas noções:

- a. o *vencimento*, ou salário-base, é a retribuição pelo exercício do cargo, fixada em lei;
- b. a *remuneração* compreende o vencimento acrescido das vantagens pecuniárias permanentes, como gratificações e adicionais;
- c. as *verbas indenizatórias* ostentam função restitutória, destinando-se a recompor despesa que o servidor suportou no interesse do serviço;
- d. os *auxílios* ocupam zona intermediária, e a sua natureza se afere pelo conteúdo da parcela, sendo irrelevante o rótulo que a lei local lhe atribua.
- e. *teto* e *subteto* designam a mesma técnica em graus distintos: o *teto geral* corresponde ao subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao passo que os *subtetos*

são os limites próprios de cada esfera, correspondendo, nos Municípios, ao subsídio do prefeito.

Quanto ao que se submete ao teto, a regra é a da abrangência. Somam-se todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelo servidor, cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais. O que exceder o teto é glosado, obstado, na própria folha, conforme a literalidade do inciso XI e a tese do Tema 480.

Não estão submetidas ao teto remuneratório apenas:

- a. as **parcelas de caráter indenizatório** previstas em lei, na forma do art. 37, § 11, da Constituição; e
- b. as **exceções de matriz constitucional**, como o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias.

Para fins didáticos, propomos o seguinte exercício hipotético:

- imagine-se um certo Município em que o prefeito perceba subsídio de R\$ 20 mil e auditor fiscal, pela lei local, tenha direito a R\$ 12 mil de vencimento;
- a esse salário-base se somam a gratificação de produtividade de R\$ 15 mil, além de diárias de viagem e do ressarcimento de despesas comprovadas. Ao todo, chega-se a uma remuneração de R\$ 27 mil para o servidor.
- neste exemplo, glosa-se o excedente de R\$ 7 mil, de modo que o servidor recebe R\$ 20 mil, sendo que as diárias e o ressarcimento ficam fora dessa conta e são pagos por inteiro, dada a sua natureza indenizatória.

A partir de 1º de janeiro de 2027, com o limite deslocado para R\$ 46.366,19, desloca-se o parâmetro constitucional que vinha limitando o pagamento. É exatamente o que interessa saber, na prática: os R\$ 7 mil antes cortados/glosados se tornam desde logo exigíveis?

A resposta a essa pergunta é negativa. Os R\$ 7 mil glosados não deverão ser pagos ao auditor se a lei municipal fixar outro valor como subteto para a sua categoria, conforme a conveniência política do gestor municipal. Como vimos, a sólida jurisprudência do Supremo indica que a definição de um novo teto apenas alarga o limite remuneratório daquela categoria, que, por sua vez,

continuará se submetendo ao subteto que a lei municipal definir, em homenagem à autonomia federativa dos Municípios.

Embora a resposta positiva a essa pergunta seja uma possível tese defensável pela categoria, ela esbarra, todavia, em um obstáculo de outra ordem, pois o seu atendimento de imediato eleva a despesa de pessoal do Município e atrai as exigências do art. 169, § 1º, da Constituição e dos artigos 16, 17 e 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Disso nos ocuparemos no capítulo 6, a seguir. Por enquanto, resta saber que o deslocamento do teto remove a limitação do teto, sem jamais converter-se em ordem de pagamento, que continuará a submetida ao subteto conforme fixado em lei municipal.

Enquanto não sobrevier lei municipal que disponha de outro modo, a remuneração das carreiras fiscais permanece sendo aquela hoje prevista na legislação local, e o subsídio do prefeito continuará a operar como limite prático da folha, agora por força da legislação municipal, e já não por imposição do art. 37, XI. A folha de pagamento de janeiro de 2027, portanto, será a mesma de dezembro de 2026.

O que efetivamente se altera é o espaço normativo disponível ao legislador local, que passa a poder fixar, para essas carreiras, patamar superior ao subsídio do Chefe do Executivo, até o limite federal. Trata-se de possibilidade, e não de imposição, na linha do que se demonstrou anteriormente.

Convém não perder de vista que se cuida, em qualquer hipótese, de despesa de caráter continuado, cujo reflexo alcança o décimo terceiro salário, o terço constitucional de férias e a base de contribuição do regime próprio de previdência social.

Os capítulos anteriores demonstraram que a tese da aplicação automática do novo teto carece de fundamento material, por atribuir ao § 18 alcance que o dispositivo não possui e por contrariar a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

Cumprе demonstrar, agora, que essa mesma tese padece de vício igualmente insuperável no plano da inconstitucionalidade formal, uma vez que qualquer tese interpretativa de autoaplicabilidade violaria também o bloco constitucional de responsabilidade fiscal, o qual submete todo aumento da despesa com pessoal, ainda que decorrente de parcela já prevista na legislação local, a requisitos prévios de validade.

6. Do bloco constitucional de responsabilidade fiscal como vetor hermenêutico do § 18 do art. 37

Os capítulos anteriores afastaram a tese da aplicação automática do novo teto no plano material, por incompatibilidade com o alcance do § 18 e com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Neste capítulo, porém, também exporemos os fundamentos que nos levam a concluir que a tese de aplicação imediata dos efeitos do novo teto remuneratório também seria inconstitucional pela *forma*, pois se pretende a produzir aumento da despesa com pessoal à margem das exigências que a Constituição erige em condição de validade desse aumento. Sem o atendimento prévio de tais exigências, não há que se falar em autoaplicabilidade.

Nem o art. 37, XI, nem o seu § 18 dispõem sobre custeio, de modo que a resposta há de ser buscada no conjunto de normas que condiciona toda decisão de gasto público. Isso atrai a incidência do § 7º do art. 167 da Constituição, incluído pela EC 128/2022, para vedar que a lei imponha ou transfira a outro ente federado encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, sem a previsão da fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa.

Dessa vedação irradiam-se os demais dispositivos que compõem o bloco constitucional de responsabilidade fiscal e que, no que interessa à consulta, condicionam qualquer acréscimo de despesa com pessoal, ainda que fundado em parcela já prevista na legislação local:

- a. o art. 169, § 1º, da Constituição, que condiciona a concessão de vantagem ou o aumento de remuneração à prévia dotação orçamentária suficiente e à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- b. o art. 113 do ADCT, que exige a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição que crie ou altere despesa obrigatória;
- c. o art. 167, § 7º, da Constituição, incluído pela EC 128/2022, que veda a imposição de encargo financeiro a outro ente federado sem a correspondente fonte;
- d. o art. 37, XIII, que veda a vinculação ou a equiparação de espécies remuneratórias; e

- e. os arts. 16, 17, 19, 20, 21 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplinam a criação de despesa, os limites do gasto com pessoal e a nulidade dos atos que os desatendam.

O art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal comina nulidade de pleno direito ao ato que provoque aumento da despesa com pessoal sem atender às exigências dos arts. 16 e 17 daquela lei, ao art. 37, XIII, e ao art. 169, § 1º, da Constituição. A hipótese normativa é deliberadamente ampla, pois alcança qualquer ato que provoque o aumento, qualquer que seja o título jurídico invocado para justificá-lo. O ato administrativo que venha a liberar na folha valores até então retidos provoca, inequivocamente, aumento da despesa com pessoal, e por isso se lhe aplica esse regime.

Ainda que se alegue que a cessação do abate-teto não configura concessão de vantagem em sentido estrito, a Administração municipal não dispõe de meio lícito de ampliar o dispêndio com pessoal à margem da dotação orçamentária e da autorização na lei de diretrizes, exigências do art. 169, § 1º, que operam como condição de validade do próprio ato de pagamento.

A proposição que veicular o aumento submete-se ao art. 113 do ADCT, cuja observância o Supremo qualificou como requisito de validade formal das leis que criem despesa, dirigido a todos os níveis federativos [STF, Plenário, ADI 5.816/RO, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 26-11-2019], inclusive às proposições municipais [STF, RE 1.453.991-AgR].

Por veicular despesa obrigatória de caráter continuado, o eventual pagamento de um vencimento submetido ao novo teto atrairia igualmente os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a estimativa trienal, a declaração de adequação do ordenador de despesa e a indicação da medida compensatória.

Da leitura sistemática dos dispositivos mencionados, portanto, **jamais se pode afirmar que a partir de 1º de janeiro de 2027 haverá necessariamente autoaplicabilidade do novo teto para as carreiras da administração tributária municipal.** Ao contrário, a leitura sistemática do texto constitucional, à luz da jurisprudência do Supremo, conduz a que tais carreiras permaneçam submetidas ao subteto do ente federado a que se vinculam, o que, para o caso deste parecer, estará definido sempre na lei municipal.

Além disso, mesmo com lei municipal que vier a elevar o subteto da categoria para além do subsídio do prefeito, esse eventual aumento de despesa teria de estar condicionado (a) a prévia dotação orçamentária suficiente, (b) a autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, na forma do art. 169, § 1º, e (c) à observância dos limites de despesa com pessoal dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as vedações do art. 22, parágrafo único, para o ente que houver ultrapassado o limite prudencial.

A Emenda Constitucional 128/2022 acrescentou o § 7º ao art. 167 da Constituição, nos seguintes termos:

Constituição Federal

Art. 167, § 7º **A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos**, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, **sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa** ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição. (grifamos)

A razão de ser do dispositivo está em impedir que decisões tomadas no plano nacional gerem encargos suportados pelos orçamentos subnacionais sem a correspondente fonte. A inclusão do § 18 na emenda da reforma da tributação sobre o consumo produziu situação dessa ordem, pois veiculou decisão de política remuneratória cujo custo recai integralmente sobre os Municípios, Estados e o Distrito Federal, sem transferência compensatória e sem previsão de fonte.

No mesmo sentido é o art. 113 do ADCT, cuja incidência o Supremo reafirmou ao julgar o caso da desoneração da folha, quando assentou que o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 113 do ADCT devem ser observados no processo legislativo que trate de proposições que criem ou alterem despesa obrigatória [STF, Plenário, ADI 7.633/DF, rel. Min. Cristiano Zanin].

Na tramitação da PEC 45/2019, contudo, não se identifica estimativa específica do impacto do § 18 do art. 37 sobre as finanças municipais, tendo a matéria ingressado no texto como pauta acessória ao objeto da reforma.

Chega-se, assim, ao ponto de convergência de tudo quanto se expôs neste capítulo. Ainda que se sustente que a elevação do teto não configura, em sentido estrito, criação ou aumento de despesa obrigatória, a sua consequência prática é o acréscimo do gasto com pessoal em qualquer cenário, e é sobre essa consequência que incide o bloco constitucional de responsabilidade fiscal, o qual, mesmo onde não sirva para invalidar o § 18, vincula de modo inescapável o intérprete administrativo, isto é, o gestor municipal.

A esse vetor hermenêutico soma-se a autonomia municipal, inscrita nos arts. 1º, 18, 29 e 30 da Constituição, que integra a forma federativa de Estado protegida pelo art. 60, § 4º, I, e cujo núcleo compreende a autonomia financeira.⁹ O STF vem reafirmando de modo reiterado a sobrepujança da autonomia federativa em matéria de teto remuneratório.

Na ADI 3.872, a Corte definiu que a pluralidade de limites buscou "encorajar os demais entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do 'seu' serviço público, visando a obter soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras".

Na ADI 6.811/PE, o STF afirmou que o Estado-membro não pode dispor sobre o teto dos servidores municipais.

Nas ADIs 6.391 e 6.392, o Supremo reconheceu na pluralidade de subtetos uma expressão da autonomia administrativa e financeira local.

Vale a pena lembrar também do julgamento paradigma deste parecer, que reconheceu a vinculação do teto dos procuradores municipais àquele dos desembargadores estaduais, em que se destaca o seguinte trecho da ementa do referido acórdão, cuja matriz interpretativa se estende ao presente caso em análise:

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

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, **a conveniência de**

⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, pp. 10-11.

permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.

[...] 9. O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual [...].

[STF, Plenário, RE 663.696/MG (Tema 510), rel. Min. Luiz Fux, j. 28-2-2019 – grifamos]

Impõe-se, por efeito, uma interpretação conforme à Constituição do § 18 do art. 37. Compreendido o referido dispositivo como norma autorizativa de limite máximo, com eficácia a partir de 1º de janeiro de 2027, o Município tem a faculdade de fixar, por lei própria e à vista de sua capacidade fiscal, patamar remuneratório superior ao subsídio do prefeito, sem que dele se extraia, em nenhuma hipótese, autorização para a realização de despesa imediata à margem de prévia lei municipal e de dotação orçamentária.

Essa leitura, além de compatível com a reserva legal do art. 37, X, com o ciclo orçamentário do art. 169, § 1º, e com a jurisprudência examinada nos capítulos anteriores, é a única que aloja o § 18 na ressalva do art. 167, § 7º, que excepciona da vedação constitucional as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados.

Cabe, ao fim, uma advertência ao gestor municipal. O prefeito ou a prefeita que antecipar pagamentos pelo novo limite antes de 2027, ou que vier a liberar valores glosados e conceder elevações sem lei e sem previsão orçamentária, a qualquer tempo, poderá incorrer na conduta tipificada como crime de responsabilidade no art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/1967 e enquadrável como ato de improbidade lesivo ao erário na forma do art. 10, IX, da Lei 8.429/1992. O ato poderá ser, ademais, nulo de pleno direito por força do art. 21 da LRF, com o consequente dever de recomposição do erário e reflexo no julgamento das contas anuais.

7. As verbas indenizatórias e o limite da legalidade e da moralidade administrativa fixado recentemente pelo STF

Firmada a interpretação conforme, resta uma última dimensão do problema. O teto de uma categoria alcança as verbas de natureza remuneratória, sendo que as verbas indenizatórias permanecem fora do seu cômputo, funcionando como via natural de acomodação das pressões que ele contém. Foi precisamente sobre essa fora do cômputo do teto, as verbas indenizatórias, que o Supremo Tribunal Federal se debruçou, com bastante rigor, no primeiro semestre de 2026, ao disciplinar as parcelas percebidas pela magistratura e pelo Ministério Público com fundamento na legalidade e na moralidade administrativa.

Ao julgar, em conjunto, um bloco de ações relativas às verbas indenizatórias da magistratura e do Ministério Público¹⁰, a Corte limitou o somatório dessas parcelas a 35% do subsídio, determinou a cessação imediata dos auxílios criados por resoluções administrativas, leis estaduais ou decisões judiciais locais e reservou à lei federal a criação de novas rubricas, em linha com a redação que a EC 135/2024 conferiu ao § 11 do art. 37.

O fundamento invocado foi o par **legalidade e moralidade**, extraído do *caput* do art. 37 da Constituição, como se lê no item 5 da tese¹¹:

5. Enquanto não editada pelo Congresso Nacional a lei ordinária prevista pelo §11 do artigo 37 da Constituição Federal e, **em cumprimento aos princípios da legalidade e moralidade previstos no caput do referido artigo 37**, somente poderão compor a remuneração da Magistratura e do Ministério Público as seguintes parcelas indenizatórias mensais e auxílios: [...]

É certo que o julgamento alcançou apenas as carreiras regidas pelas leis orgânicas nacionais, tendo vedado a aplicação extensiva ou por analogia às demais carreiras do serviço público. Lembremos, porém, que a EC 132/2023 adicionou à Constituição o § 17 do art. 37, que prevê lei orgânica nacional para as carreiras da administração tributária.

¹⁰ STF, Plenário, embargos de declaração nos RE 968.646 e RE 1.059.466 (Temas 976 e 966 da repercussão geral), nas ADI 6.601, ADI 6.604 e ADI 6.606 e na Rcl 88.319, rel. Mins. Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Flávio Dino e Cristiano Zanin. O mérito foi julgado em 25-3-2026 e os embargos, em 30-6-2026.

¹¹ Idem.

Independentemente disso, não se buscará aqui qualquer espelhamento de regime. O que se estende às carreiras de que trata este parecer não é a tese do julgado acima, e sim o parâmetro que lhe serve de fundamento, pois **a legalidade e a moralidade previstas no caput do art. 37 vinculam toda a Administração**, e a sua incidência sobre a qualificação das parcelas remuneratórias independe do estatuto de quem as percebe.

Em síntese, se as carreiras dotadas de assento constitucional próprio e de leis orgânicas nacionais tiveram as suas parcelas indenizatórias contidas em 35% do subsídio por imperativo de moralidade administrativa, a leitura que permitisse a servidores municipais alçados ao teto federal cumular vencimento de até R\$ 46.366,19 com auxílios instituídos por lei local, ou por mero ato administrativo, conduziria ao resultado singular de colocá-los em posição mais confortável do que a de magistrados e membros do Ministério Público.

Os parâmetros de legalidade e moralidade que iluminam a jurisprudência do Supremo sobre matéria remuneratória convergem, portanto, com tudo quanto se demonstrou nos capítulos anteriores. A mesma Constituição que deslocou o teto das carreiras fiscais municipais submete a sua remuneração à reserva de lei municipal, que continuará a fixar o subteto para a categoria, e o seu incremento ao ciclo orçamentário, assim como submeteu as parcelas indenizatórias ao crivo da veracidade material, independente do nome da despesa registrado em sistema.

Reunidos esses elementos, passa-se à resposta dos quesitos formulados.

8. Da conclusão

Ante o exposto, conclui-se, em resposta ao quesito principal:

Quesito principal

Saber se o § 18 do art. 37 da Constituição é autoaplicável, no sentido de produzir, por si, a elevação da remuneração das carreiras da administração tributária municipal, ou se a definição do patamar remuneratório dessas carreiras permanece dependente de lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Resposta

O § 18 do art. 37 da Constituição não é autoaplicável no sentido de produzir, por si, elevação remuneratória alguma. Cuida-se de norma de limite máximo, de interpretação estrita, que amplia o espaço normativo disponível ao legislador municipal sem converter-se em fonte de remuneração.

A definição do patamar remuneratório das carreiras da administração tributária municipal permanece dependente de lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, na forma do art. 37, X, da Constituição, do item 6 da ementa do Tema 510, e da ADI 7882, cabendo exclusivamente ao prefeito, segundo juízo de conveniência política e fiscal, deflagrar ou não o processo legislativo de elevação do patamar remuneratório da categoria.

Quanto aos quesitos complementares, pretende-se saber:

(a) a partir de quando o § 18 do art. 37 da Constituição produz efeitos.

O § 18 do art. 37 somente produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 2027, por força do art. 23, I, da Emenda Constitucional 132/2023. Antes dessa data, o dispositivo não pode ser invocado a título algum, e o pagamento que nele pretenda fundar-se é nulo de pleno direito, na forma do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir de 1º de janeiro de 2027, o efeito do § 18 do art. 37 da Constituição restringe-se à ampliação do espaço normativo disponível ao legislador municipal, nos exatos termos da resposta ao quesito principal, conforme a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal.

(b) se os valores hoje retidos pelo abate-teto devem ser pagos a partir da vigência do novo limite.

Não. Do deslocamento do teto remuneratório não decorre dever de pagamento, e o § 18 do art. 37 da Constituição não ordena a recomposição dos valores retidos pelo abate-teto, cuja exigibilidade permanece condicionada àquilo que fixado em lei municipal.

Além disso, mesmo com lei municipal que vier a elevar esse patamar para além do subsídio do Prefeito, o aumento de despesa dela decorrente estará condicionado:

- (i) à prévia dotação orçamentária suficiente;
- (ii) à autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, na forma do art. 169, § 1º, da Constituição; e
- (iii) à observância dos limites de despesa com pessoal dos arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as vedações do art. 22, parágrafo único, para o ente que houver ultrapassado o limite prudencial.

Tudo deverá ser precedido da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT e pelos arts. 16 e 17 da LRF, sob pena de nulidade do ato, nos termos do art. 21 da mesma lei complementar, e de responsabilização do gestor (art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/1967; art. 10, IX, da Lei 8.429/1992).

(c) como se qualificam, diante do novo limite, as verbas indenizatórias e os auxílios pagos a essas carreiras.

Submetem-se ao teto ou ao subteto todas as verbas de natureza remuneratória, percebidas cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais e as parcelas incorporadas sob regime legal anterior, na forma do art. 37, XI, da Constituição e da tese firmada no Tema 480.

São exceções ao teto ou ao subteto apenas as parcelas de caráter efetivamente indenizatório, assim entendidas as dotadas de função retributória e previstas em lei, na moldura da EC 135/2024, que reservou a lei ordinária nacional a definição dessas exclusões.

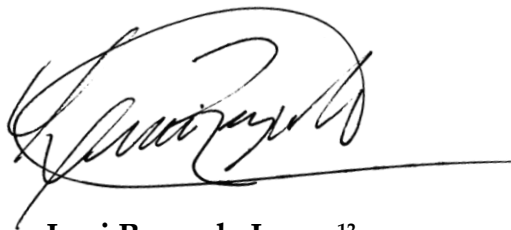
O rótulo atribuído pela legislação local não é relevante para a definição da natureza da verba, de modo que todos os auxílios e indenizações pagos mensalmente, em valor fixo e sem despesa a recompor, ostentam natureza remuneratória e devem integrar a soma sujeita ao teto ou subteto, conclusão que o parâmetro de legalidade e de moralidade reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal torna inafastável.

Conclui-se, pois, pela adoção da **interpretação conforme a Constituição**, compreendendo-se o § 18 do art. 37 como norma de caráter estritamente autorizativo de teto remuneratório, com eficácia

a partir de 1º de janeiro de 2027, para **reconhecer a faculdade, por parte dos Municípios, de fixar, por lei própria de iniciativa do Chefe do Executivo municipal e à vista de sua capacidade fiscal, patamar remuneratório superior ao subsídio do próprio prefeito, e afastar a autoaplicabilidade do novo teto federal às referidas carreiras das administrações tributárias municipais.**

É o parecer, s.m.j.

Brasília/DF, 25 de agosto de 2026.



Levi Resende Lopes¹²
Advogado - OAB/DF 58.890

¹² Advogado (OAB/DF 58.890) e consultor jurídico da Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos (FNP). Membro das Comissões de Assuntos Regulatórios e de Direito Financeiro e Orçamento da OAB/DF.