



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 6.752, DE 2016

Altera o art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para considerar ato de improbidade a autorização de pagamento de verbas remuneratórias acima do teto constitucional.

Autor: Senado Federal - Comissão Especial do Extrateto - 2016

Relator: Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei n. 6.752, de 2016, é um dos frutos dos trabalhos da Comissão Especial do Extrateto, criada em novembro de 2016 pelo então presidente do Senado Federal, o senador Renan Calheiros, e integrada por dez senadores, com o objetivo de regulamentar a questão dos supersalários. Além do projeto em questão, numerado no Senado Federal como PLS 451/2016, a referida Comissão apresentou outros dois projetos, os Projetos de Lei n. 6.726, de 2016 (PLS 449/2016) e n. 6.751, de 2016 (PLS 450/2016), que regulamentam, respectivamente, o limite remuneratório de agentes públicos, aposentados e pensionistas, e a divulgação dos salários dos servidores. Todos os três projetos foram aprovados pelos senadores e enviados para análise da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei em questão tem por objetivo inserir o inciso XXII ao artigo 10 da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade

Administrativa, para caracterizar como ato de improbidade, por lesão ao erário, a autorização de pagamento de qualquer tipo de espécie remuneratória acima do teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. Pelo texto, as providências administrativas para o ressarcimento dos valores pagos a mais independem da conclusão da ação de improbidade administrativa.

À proposição principal foram apensados 5 projetos. O Projeto de Lei n. 8.912, de 2017, do Dep. Antonio Carlos Mendes Thame (PV/SP), pretende incluir novo tipo penal no Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para configurar como crime contra a administração Pública o pagamento de valores a funcionário público (nos termos do conceito definido no art. 327 do Código Penal) em valores que excedam os limites estabelecidos na Constituição Federal. Nessa linha, no Capítulo I do Título XI do Código Penal, que trata, especificamente, dos “crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral”, propõe-se a inclusão do art. 313-C, com o tipo penal de “pagar ou concorrer para o pagamento, a título de remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, valores superiores aos limites estabelecidos na Constituição Federal”, prevendo-se, em caso do cometimento do ilícito, a aplicação da pena de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos e multa.

O Projeto de Lei n. 9.289, de 2017, do Dep. Jaime Martins (PSD/MG), também propõe a inclusão de um tipo no Código Penal, para tipificar como crime tanto o recebimento, a título de remuneração, subsídio, proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, de valores superiores aos limites estabelecidos na Constituição Federal, como o pagamento ou participação no pagamento dos valores indevidos. A penalidade prevista é de reclusão de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e de multa, e no caso de crime culposo, a penalidade é de detenção, de 1 (um) ano a 2 (dois) anos, e de multa).

Já o Projeto de Lei n. 9.447, de 2017, proposto pelo Dep. Wadih Damous (PT/RJ), acrescenta o inciso XVIII ao artigo 9º à Lei de Improbidade

Administrativa, para determinar, como ato de improbidade que resulta em enriquecimento ilícito, recebimento de remuneração ou subsídio, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, acima do teto salarial previsto em lei. Esse PL também pretende inserir o inciso XXII ao artigo 10 da Lei, para caracterizar como ato de lesão ao erário, o pagamento ou a autorização de pagamento dos valores acima do teto previsto em lei. Também são definidas penas e multas para esses atos. Nos casos de enriquecimento ilícito, é definida perda de cargo e multa civil de até três vezes o valor recebido. Já nos atos que resultem em dano ao erário, a penalidade seria de perda da função pública.

A exemplo do projeto principal, a proposta do Dep. Marcelo Moraes (PTB/RS), por meio do Projeto de Lei n. 5747, de 2019, pretende inserir o inciso XXII ao artigo 10 da Lei, para caracterizar como ato de improbidade administrativa, por lesão ao erário, a autorização de pagamento dos valores remuneratórios acima do teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

O Projeto de Lei n. 3.620 de 2020, da Dep. Paula Belmonte (Cidadania/DF) repete o conteúdo do projeto anterior, ressaltando as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

Trata-se de proposição sujeita à apreciação do Plenário, que se encontra sob regime prioritário de tramitação e que será analisada, quanto ao mérito, por esta Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), e, quanto ao mérito e à constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Constituição Federal (CF/88) prevê, em seu art. 37, XI, o chamado “teto remuneratório”, ou seja, o valor máximo que os agentes públicos podem receber no país. O objetivo do constituinte foi o de evitar que alguns agentes públicos recebessem os chamados “supersalários”, que são incompatíveis com o serviço público. Além de um teto geral (nacional), o dispositivo constitucional prevê limites específicos para o âmbito dos Estados e Municípios (chamados de "subtetos").

O teto passou a vigorar no Brasil a partir da Emenda Constitucional nº 41/2003, publicada em 31/12/2003, que afirmou expressamente que, enquanto não houvesse lei de regulamentação do inciso XI do art. 37, o valor do teto do funcionalismo federal seria a remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF). Atualmente, esse valor está em R\$ 39.293,32 (bruto), conforme prevê a Lei nº 13.752/2018.

Apesar do esforço do legislador constituinte derivado, a aplicação do teto constitucional ainda encontra barreiras para sua efetividade. Isso porque as parcelas de natureza indenizatória não devem ser contabilizadas, para fins do cálculo do limite, nos termos do parágrafo 11 do art. 37 da CF/88, e ainda não há uma definição precisa da natureza de todas as parcelas percebidas pelos agentes públicos. Além do mais, não há previsão aplicação de penalidades específicas aos agentes que descumprirem a regra constitucional.

Houve uma tentativa de criação de sistema de controle interno para fins de garantir o cumprimento do teto remuneratório, por meio da aprovação da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que, em seu art. 3º, determina:

“Art. 3º Para os fins do disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões pagos aos respectivos servidores e militares, ativos e inativos, e pensionistas, na forma do regulamento.”

Trata-se, no entanto, de solução de difícil implementação, uma vez que a definição de que parcelas devem ser consideradas para aferição do teto remuneratório é tema polêmico e de grande complexidade, tendo em vista a diversidade de vantagens pagas às inúmeras carreiras e categoriais funcionais de servidores públicos e a difícil identificação da natureza de algumas delas. Alguns casos específicos foram levados ao STF, que acabou se pronunciando sobre a natureza indenizatória ou não de determinada parcela paga a um agente público e sobre a sua submissão ao teto remuneratório.

Para pôr um fim definitivo às controvérsias, o plenário do Tribunal de Contas da União fixou o entendimento, por meio do Acórdão nº 564, de 2010, de que a regulamentação do tema é imprescindível para que se promova a aplicação do teto remuneratório, nos diferentes entes federados. Trata-se, na verdade, do que prescreve o próprio art. 37, § 11, da CF/88, que indica a necessidade de definição em lei das parcelas de caráter indenizatório, não computadas, para efeitos dos limites remuneratórios.

Nesse sentido, importa destacar que tramita nesta Casa o PL nº 3.123, de 2015, que traz a caracterização das parcelas remuneratórias, para fins de submissão ao teto. A Comissão Especial do Extrateto (CTETO), criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal (ATS) nº 24, de 2016, que teve, como uma de suas finalidades, a proposição de medidas para dar efetividade ao disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (CF) e aos demais dispositivos constitucionais e legais que fixam o teto remuneratório para os três Poderes da República e para os três níveis da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), também apresentou texto próprio, o PL 6726/2016 (PLS 449/2016) já aprovado no Senado Federal.

O Projeto de Lei n. n. 6.752, de 2016, objeto deste parecer, também tem origem na CTETO. Esse projeto, que trata de considerar a autorização de pagamentos acima do teto como ato de improbidade administrativa, é de extrema relevância para evitar desvios de conduta pelos responsáveis pela composição das folhas de pagamento dos agentes públicos. Todavia, não há como lhe dar plena efetividade antes de haver definição inequívoca sobre a natureza (indenizatória ou não) de cada parcela remuneratória, o que ainda carece de regulamentação específica. Nessa situação de indefinição, o gestor público poderia ser penalizado ao empregar interpretações ainda não pacificadas acerca da natureza das parcelas, o que traria insegurança jurídica à sua atuação e potencializaria a judicialização do tema.

Observe-se que tanto o PL n. 6.752, de 2016, que ora se analisa, como o PL 6726/2016, que trata da regulamentação as parcelas do teto, foram aprovados concomitantemente no Senado Federal, o que indica que foram pensados no âmbito de um arcabouço jurídico conformado por proposições independentes, porém complementares entre si. Esse mesmo raciocínio deve ser empregado à tramitação desses projetos na Câmara dos Deputados, ou seja, deve ser feito um esforço de aprovação conjunta deste projeto, que trata de considerar como improbidade administrativa o ato de autorizar pagamentos extrateto, e de projeto que traga a definição precisa das parcelas submetidas ao teto, de forma a possibilitar a consolidação da efetiva aplicabilidade dos ditames constitucionais.

Os projetos apensados n. 8.912, de 2017 e n. 9.289, de 2017, ao criarem um tipo penal específico para o pagamento, o recebimento ou a autorização de pagamentos acima do teto, geram uma redundância desnecessária com tipos já definidos no Código Penal. Isso porque a apropriação indevida de recursos já pode ser caracterizada corrupção passiva, crime previsto no art. 317 desse diploma.

Já o Projeto de Lei n. 9.447, de 2017, caracteriza como improbidade, além do pagamento e da autorização de pagamento de valores acima do teto previsto em lei, o recebimento de remuneração ou subsídio, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, acima desse limite. Tal proposta não se vislumbra apropriada, haja vista que não cabe ao agente público que auferir o rendimento fazer qualquer definição sobre a composição de sua folha de pagamento, mas aos gestores responsáveis por tal atividade. A separação de atribuições no serviço público, que geralmente contempla um serviço de pagamentos de pessoal, garante autonomia a esses administradores, independentemente dos interesses dos agentes receptores.

Os projetos 5747, de 2019, e n. 3.620, de 2020, apesar de muito semelhantes ao projeto em análise, não trazem previsão acerca das providências para ressarcimento imediato dos valores pagos acima do teto, independentemente da conclusão da ação de improbidade administrativa. Trata-se de previsão fundamental para dar celeridade à recuperação dos recursos indevidamente pagos.

Dessa forma, destacando a necessidade de aprovação conjunta de projeto que trate da regulamentação as parcelas do teto, concluímos este parecer apresentando voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n. 6.752, de 20169; e pela REJEIÇÃO dos apensados PL n 8.912, de 2017; PL n. 9.289, de 2017; PL n. 9.447, de 2017; PL n. 5747, de 2019, e PL n. 3.620 de 2020.

É o nosso Voto.

Sala das Sessões, em

Deputado ANDRÉ FIGUEIREDO

Relator