



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2014
(Do Sr. Luciano Castro)

Regulamenta a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º Aplica-se o disposto nesta Lei:

I – à remuneração e ao subsídio:

a) dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que recebam recursos dos respectivos entes controladores para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;

b) dos membros de qualquer dos poderes, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos de qualquer esfera de governo;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

II – aos proventos de aposentadoria e às pensões por morte.

§ 2º Na hipótese da percepção de retribuições decorrentes de mais de um cargo, função, emprego, aposentadoria e pensão por morte, o disposto nesta Lei será aplicado de forma apartada em relação a cada uma das retribuições.

Art. 2º Os valores de retribuições que superem o limite previsto no art. 1º desta Lei serão deduzidos do pagamento a ser feito ao respectivo beneficiário.

§ 1º Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo:

I – à diferença entre o somatório de parcelas remuneratórias de natureza permanente e o limite referido no art. 1º desta Lei;

II – à diferença entre o valor de cada pagamento eventual, transitório ou decorrente de determinação constitucional expressa, que não se revista de caráter indenizatório, e o limite referido aludido no art. 1º desta Lei, apurada de forma apartada do somatório a que se refere o inciso I deste parágrafo.

§ 2º Os pagamentos relacionados a período vencido ou decorrentes de adiantamentos observarão o disposto nos incisos I ou II do § 1º deste artigo, conforme a respectiva natureza jurídica, com base no mês de competência e não naquele em que ocorrer o pagamento, promovendo-se posteriormente, no caso de antecipações, os ajustes que se fizerem necessários.

Art. 3º Não serão computados, para efeito do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, por força do § 11 do mesmo artigo, pagamentos de natureza indenizatória.

Parágrafo único. Consideram-se de natureza indenizatória os pagamentos:

I – assim definidos na legislação de cuja aplicação decorram;

II – destinados a reparar a subtração de direitos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

decorrentes do vínculo funcional ou a postergação do respectivo gozo;

III – que compensem o servidor por danos a ele causados pela Administração Pública;

IV – decorrentes da aplicação de correção monetária e de juros de mora sobre parcelas pagas com atraso; ou

V – voltados a prover despesas arcadas pessoalmente pelo destinatário, como decorrência direta do exercício do mandato, cargo, emprego ou função, ou para atender gastos igualmente suportados pelo destinatário provenientes de determinações específicas da Administração Pública.

Art. 4º É vedada a concessão de efeitos financeiros retroativos decorrentes do disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Ficam convalidados, quanto à observância do limite remuneratório determinado pelo art. 37, XI, da Constituição, pagamentos efetuados com base em normas de natureza administrativa ou interpretações daquele dispositivo constitucional anteriores à data de vigência desta Lei.

Art. 5º Aplicam-se os critérios de submissão ao limite remuneratório previstos nesta Lei para disciplinar a situação correspondente na atividade, relativamente a pagamentos inseridos em aposentadorias e pensões alcançadas pelos arts. 6º-A e 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICAÇÃO

Da necessidade de regulamentar o inciso XI do art. 37 da Constituição

A despeito do esforço feito pelo constituinte derivado, por ocasião da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, continua inviável uma aplicação uniforme dos efeitos do limite constitucional previsto no inciso XI do art. 37 com base em esforços hermenêuticos, sem apoio no direito positivo. Com efeito, no âmbito da União pelo menos quatro órgãos autônomos e de considerável relevância se dedicaram em nível administrativo à exegese do dispositivo constitucional que fixa limite remuneratório e nenhum dos documentos resultantes desse esforço apresenta completa congruência com os demais. Divergem entre si, com leituras específicas do dispositivo constitucional, as seguintes fontes:

- as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça nºs 13 e 14, ambas de 2006, que buscam estabelecer critérios para a aplicação do limite remuneratório às retribuições percebidas, respectivamente, por membros da magistratura e por servidores do Poder Judiciário;

- as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público nºs 9 e 10, igualmente editadas em 2006, que pretendem resolver a mesma questão em relação aos membros e aos servidores do Ministério Público;

- a decisão adotada pela Mesa Diretora do Senado Federal no âmbito do Processo Administrativo nº 012235/05-9, publicada no Boletim Administrativo de 26 de outubro de 2005, aplicável à retribuição dos servidores da aludida Casa Legislativa;

- a decisão adotada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em decorrência do Processo Administrativo nº 2264/2005, em reunião realizada no dia 5 de maio de 2006, referente aos servidores integrantes do quadro de pessoal do órgão legislativo dirigido pelo colegiado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O quadro de indefinições e incertezas se consolida quando se contabiliza o número de recursos extraordinários revestidos de repercussão geral relacionados ao tema, todos ainda pendentes de apreciação pelo Pretório Excelso. Sem que se pretenda elaborar um rol exaustivo, chama-se atenção para os seguintes processos:

- Recurso Extraordinário nº 602043-MT, relatado pelo Ministro Marco Aurélio, em que se examina a viabilidade da aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Carta sobre o somatório de retribuições devidas em razão do exercício de dois cargos públicos de médico;

- Recurso Extraordinário nº 602584-DF, também submetido à apreciação do Ministro Marco Aurélio, cujo objeto consiste na possibilidade de aplicar o teto remuneratório sobre o somatório de proventos de aposentadoria e pensão por morte pagos a um mesmo destinatário;

- Recurso Extraordinário nº 606358-SP, distribuído, por sucessão, para a Ministra Rosa Weber, em que se encontra sob exame a possibilidade de inclusão de vantagens pessoais sobre teto remuneratório estabelecido por unidade da federação no uso de suas prerrogativas constitucionais;

- Recurso Extraordinário nº 609381-GO, mantido sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, no qual o aspecto enfrentado é a preservação, ante a aplicação do teto constitucional, de vantagens adquiridas pelos destinatários antes do advento da Emenda Constitucional nº 41, de 2003;

- Recurso Extraordinário nº 612975-MT, da relatoria do Ministro Marco Aurélio, em que se verifica a viabilidade da aplicação do teto remuneratório sobre o somatório de proventos lícitamente acumulados;

- Recurso Extraordinário nº 663696-MG, relatado pelo Ministro Luiz Fux, em que se discute se o limite remuneratório imposto para Procuradores Estaduais deve ou não ser aplicado também a Procuradores de Municípios;

- Recurso Extraordinário nº 675978-SP, submetido à apreciação da Ministra Carmem Lúcia, em que a questão abordada diz respeito



CÂMARA DOS DEPUTADOS

a se o limite constitucional deve incidir sobre a retribuição bruta ou sobre o valor remanescente após a dedução dos descontos legais.

Esse robusto conjunto de pendências e a complexa gama de distintas interpretações atribuídas ao dispositivo constitucional pelos relevantes operadores do direito aqui identificados demonstram que não se alcançou o objetivo visado pelos arts. 8º e 9º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, e não se produziu regra de aplicação imediata. A despeito das intenções que pautaram a edição dos referidos artigos da EC 41/2003, evoluiu-se apenas na definição, com razoável clareza, do valor a ser utilizado para aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, mas apenas na esfera federal, porque inclusive quanto a esse aspecto remanescem, como se viu, dúvidas sobre a validade e o alcance de subtetos impostos aos demais entes federativos.

Comprova-se de forma contundente, destarte, a inafastável necessidade de edição de lei ordinária destinada a disciplinar a aplicação do teto constitucional. Não resta dúvida de que estarão sendo solucionados conflitos de interesse que causam profundos desgastes à imagem da Administração Pública e provocam, em sem número de casos, inegáveis obstáculos a uma gestão eficaz de seus recursos humanos.

Da abrangência do regulamento (art. 1º, *caput*, do projeto)

A autonomia legiferante dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em matéria administrativa admite exceções.

No caso específico do inciso XI do art. 37 da Constituição, a redação vigente se dedica a introduzir um nítido campo de interesses comuns. A totalidade dos entes que compõem a organização do Estado brasileiro (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) é mencionada no dispositivo e se impõem parâmetros especificamente destinados a cada um dos níveis abrangidos pela incidência do teto remuneratório, razão pela qual não se enxergam motivos para que procedimentos destinados a disciplinar a aplicação da norma sejam estabelecidos sem que abranjam o conjunto das instâncias envolvidas.

Com efeito, se se permitisse que sobre a hipótese incidisse de forma irrestrita a autonomia deferida pela Carta aos Estados, ao



Distrito Federal e aos Municípios, não haveria como evitar o risco de que normas locais viessem inclusive a desfigurar o limite remuneratório. Se a necessidade de regulamentação, como se demonstrou, provém da evidente carência de critérios homogêneos na aplicação do teto constitucional, o problema não se resolveria caso o conjunto de normas destinado a suprir tal lacuna viesse a se revestir de alcance restrito.

Da iniciativa parlamentar em projeto de lei voltado a regulamentar a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição (art. 1º, § 1º, do projeto)

O inciso XI do art. 37 da Constituição, na redação atualmente em vigor, possui alcance sobre “ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional” e também incide sobre “membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, “detentores de mandato eletivo”, “demais agentes políticos” e titulares de “proventos, pensões ou outra espécie remuneratória”. Conforme se verifica, a regra alcança destinatários submetidos a conjuntos de normas diversificados e discrepantes, circunstância que leva à ilação de que não há ligação de causa e efeito entre o teto remuneratório previsto na Carta e o regime jurídico a que se submetem os agentes por ele alcançados.

De acordo com tal constatação, resta claro que não se está produzindo regra atinente a qualquer regime jurídico específico, ao se disciplinar a aplicação do dispositivo. Se o comando constitucional se aplica *qualquer que seja o regime jurídico a que seus destinatários estejam submetidos*, torna-se claro que um conjunto de normas voltado a regular sua concretização não se encontra abrangido pela limitação estatuída no art. 61, § 1º, I, c, da Constituição. Assim, não incide sobre a espécie embaraço de qualquer sorte à prerrogativa parlamentar de sugerir norma jurídica a respeito.

Da forma de incidência do limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição sobre retribuições acumuladas (art. 1º, § 2º, do projeto)

A tentativa de coibir ganhos excessivos auferidos por um único servidor público data do período colonial. A preocupação foi registrada na Carta Régia de 6 de maio de 1623, atrelada, como ocorreria nos séculos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

posteriores e ainda hoje se registra, a outro esforço que também se revelaria recorrente: a busca pela imposição de restrições à acumulação de cargos e funções públicos, naquela ocasião o mecanismo por excelência utilizado para o cometimento de abusos.

O Decreto de 18 de junho de 1822, que “prohibe a accumulção em uma só pessoa de mais de um emprego, e exige dos funcçionarios publicos prova de assiduo exercicio para pagamento dos respectivos vencimentos”, demonstra a relevância do problema e descreve com minúcias o cenário predominante na época da colonização, conforme se verifica na transcrição adiante feita de seus termos.

Não tendo sido bastantes as repetidas Determinações ordenadas pelos Senhores Reis destes Reinos na Carta Régia de 6 de Maio de 1623; no Alvará de 8 de Janeiro de 1627; no Decreto de 28 de Julho de 1668, e mais Ordens Régias concordantes com elles, pelos quaes se prohibe, que seja reunido em uma só pessoa mais de um officio ou emprego, e vença mais de um ordenado: resultando do contrario manifesto damno e prejuizo á Administração Publica e ás partes interessadas, por não poder de modo ordinario um tal empregado, ou funcçionario publico cumprir as funcções, e as incumbencias de que é duplicamente encarregado, muito principalmente sendo incompativeis esses officios e empregos; e acontecendo ao mesmo tempo, que alguns desses empregados, e funcçionarios publicos, occupando os ditos empregos, e officios recebem ordenados por aquelles mesmos, que não exercitam, ou por serem incompativeis, ou por concorrer o seu expediente nas mesmas horas, em que se acham occupados em outras repartições: Hei por bem, e com o parecer do Meu Conselho de Estado, Exercitar a inteira observancia das sobreditas Determinações, para evitar todos estes inconvenientes, Ordenando, que os presidentes, chefes, e magistrados das repartições, a que são addidos esses funcçionarios, não consintam, debaixo de plena responsabilidade, que elles sejam pagos dos respectivos ordenados, ou sejam mettidos nas folhas formadas para esse pagamento, sem que tenham assiduo exercicio nos seus officios, e empregos: e que isto mesmo se observe, ainda mesmo com aquelles, que tiverem obtido dispensa régia para



CÂMARA DOS DEPUTADOS

possuirmos mais de um officio, ou emprego na fórma permittida no citado Alvará de 8 de Janeiro de 1627, pois que essa graça não os dispensa por modo algum do cumprimento das funcções e incumbencias inherentes aos seus officios, e empregos. José Bonifacio de Andrada e Silva, do Meu Conselho de Estado, e do de Sua Magestade Fidelissima El-Rei o Senhor D. João VI, Meu Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Reino do Brazil e Estrangeiros o tenha assim entendido, e o faça executar e cumprir com os despachos necessarios.

É essa a provável explicação pela qual a proibição da acumulação de cargos públicos, inserida de forma expressa no art. 73 da primeira Constituição republicana, editada em 1891, antecede em quase cem anos a introdução de referência a limite remuneratório no direito constitucional brasileiro. De fato, a menção a teto de vencimentos, por meio de remissão à legislação ordinária, somente se produziria no inciso VIII do art. 13 e no § 4º do art. 136 da Carta de 1967.

Deriva também da origem remota antes descrita, pode-se inferir, o progressivo atrelamento dos dois aspectos promovido por meio de sucessivas emendas ao texto primitivo do inciso XI do art. 37 da Constituição promulgada em 1988. A expressão “percebidos cumulativamente ou não”, acrescentada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, no dispositivo voltado a estabelecer o valor máximo a que podem fazer jus servidores públicos, resulta sem nenhuma dúvida do mesmo conjunto de preocupações que há quase duzentos anos provocou a edição do decreto aqui transcrito.

As queixas do príncipe regente naquela quadra histórica quanto aos abusos na acumulação de cargos públicos não encontram, contudo, paralelo no ordenamento jurídico vigente. As raras hipóteses em que se permite a acumulação de cargos, empregos e funções públicas encontram-se identificadas de forma expressa e atendem não ao interesse de quem acumula, mas ao da Administração Pública, na medida em que se permite a ampliação do recrutamento de mão de obra escassa em áreas de interesse estratégico. Tais situações, aquelas em que a acumulação é tolerada, exigem compatibilidade de horários, o que remete o exercício fictício de postos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

públicos de modo simultâneo a um frontal descumprimento da legislação, submetido ao rigoroso aparato de controle administrativo hoje existente.

Do mesmo modo, não subsistem, na realidade constitucional vigente, as facilidades para acessar cargos e empregos públicos que se verificavam antes da promulgação da atual Carta. Os cargos efetivos e empregos permanentes passíveis de acumulação somente são acessados por concursos públicos. A nomeação para cargos em comissão ou a designação para funções de confiança, quando recaem sobre servidores efetivos, resguarda a moralidade administrativa, na medida em que põe em relevo o sistema do mérito e diminui a incidência de critérios exclusivamente políticos.

Destarte, a pretensão de impor limite remuneratório único para dois cargos acumulados lícitamente baseia-se em pressupostos de todo superados pela realidade atual. Por força dessa circunstância, os operadores do Direito são conduzidos a uma interpretação do texto constitucional em que se chocam ditames de mesmo nível e se produz a quebra do princípio isonômico, pedra basilar da Lei Fundamental.

Reputa-se particularmente relevante e injurídico esse último efeito. Para citar um exemplo, médicos de um mesmo quadro de pessoal, ocupantes de idêntico cargo e sujeitos a horários de trabalho iguais, podem vir a perceber remunerações profundamente distintas, não de acordo com questões vinculadas ao mérito pessoal ou às complexas atribuições que lhes são imputadas, mas conforme desempenhem ou não outro cargo público, possibilidade que lhes é assegurada pelo próprio texto constitucional. O efeito é produzido pela aplicação do teto remuneratório sobre a soma dos vencimentos correspondentes aos cargos lícitamente acumulados, circunstância que de modo algum justifica tratamento discriminatório sobre situações iguais.

A matéria ainda pende de decisão definitiva no Supremo Tribunal Federal, âmbito no qual se encontram à espera de inclusão em pauta recursos extraordinários já aqui descritos, mas se encontra em célere rumo de consolidação no âmbito do Superior Tribunal de Justiça jurisprudência absolutamente consentânea com a aplicação do teto de forma segregada, no que diz respeito a cargos públicos acumulados lícitamente. Veja-se, a respeito, a seguinte ementa (MS 33.100-DF, relatado pela Ministra Eliana Calmon):



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL - AGRAVO REGIMENTAL - DECISÃO MONOCRÁTICA QUE, RECONSIDERANDO DECISÃO ANTERIOR, DEU PROVIMENTO A RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO - CUMULAÇÃO LEGÍTIMA DE CARGOS – TETO CONSTITUCIONAL - APLICABILIDADE A CADA UM DOS CARGOS – DECISÃO MANTIDA - AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. Tratando-se de cumulação legítima de cargos, a remuneração do servidor público não se submete ao teto constitucional, devendo os cargos, para este fim, ser considerados isoladamente. Precedentes.

2. Vedação ao enriquecimento sem causa.

3. Agravo regimental não provido.

Adicione-se ao argumento que norteou a edição do referido acórdão a linha de raciocínio antes referida. A aplicação do teto remuneratório ao somatório da retribuição percebida em razão da acumulação de cargos distintos conduz inevitavelmente à quebra da isonomia. Como se afirmou e demonstrou, não há como admitir que servidores em idêntica situação sejam mais ou menos submetidos ao limite remuneratório, não de acordo com a retribuição própria dos cargos que exercem, mas em decorrência da titularidade em outro cargo efetivo legalmente acumulável. Nessas circunstâncias, as hipóteses de acumulação admitidas pelo texto constitucional poderiam ser invalidadas pela aplicação cumulativa do teto remuneratório.

Por tudo que se sustentou, e que se pode ler no inteiro teor do acórdão relatado pela Ministra Eliana Calmon, a expressão “cumulativamente ou não” deve ser lida de forma coerente com o conjunto do texto constitucional. Se esse esforço for feito, continua válida a tese de que o limite remuneratório se aplica, sejam as retribuições recebidas de forma cumulativa ou não, mas se torna igualmente correta a conclusão de que o teto, nesses casos, deve incidir de forma separada para cada retribuição percebida, já que não se enxerga outro modo de viabilizar a aplicação integrada de dispositivos constitucionais providos da mesma força normativa.



Assim, os critérios e procedimentos definidos para aplicação do limite constitucional devem incidir de modo segregado sobre cada cargo, emprego, função ou mandato no qual esteja investida a pessoa submetida ao limite. Não se contraria a Constituição ao se adotar esse entendimento; permite-se, ao contrário, que a Carta seja observada da forma como determinam as melhores regras da hermenêutica, isto é, a partir da harmonização de seus comandos normativos.

Dos critérios de aplicação do teto remuneratório (art. 2º do projeto)

A exclusão sumária de qualquer valor excedente ao teto remuneratório, seja qual for sua natureza, constitui critério que impossibilita a aplicação do limite constitucional de forma que permita a articulação dos dispositivos da Carta atinentes ao tema. Afastada tal metodologia, passa a ser necessária, como forma de substituí-la, a definição de procedimentos objetivos capazes de atender a mesma finalidade.

O primeiro aspecto a discutir, que se encontra, como se viu, submetido à apreciação do Supremo Tribunal Federal, diz respeito à definição da base a ser adotada para efeito de incidência do limite remuneratório. Trata-se de definir se a restrição constitucional deve ser aplicada a partir da retribuição bruta, como atualmente se pratica, ou na que remanesce após a efetivação dos descontos legais, conforme sustenta tese em exame no Pretório Excelso, nos autos do aludido RE 675978-SP.

Embora essa última linha de raciocínio pareça tentadora, na medida em que o reconhecimento de sua validade faria com que o limite fosse aplicado sobre valores efetivamente percebidos pelos destinatários da restrição constitucional, deve prevalecer a opção contrária, com base no que se afirmou em passagens anteriores, isto é, na necessidade de impedir que o inciso XI do art. 37 da Carta sirva como pretexto para romper o tratamento isonômico de situações de mesmo teor. É que principalmente a legislação tributária funda-se em critérios atrelados a situações pessoais, cuja repercussão sobre o limite remuneratório poderia conduzir ao tratamento desigual de circunstâncias idênticas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

De fato, se a incidência do limite remuneratório se der após a subtração do imposto sobre a renda e não antes da incidência desse tributo, dois agentes públicos, exercendo o mesmo cargo e submetidos a idêntica remuneração, estariam submetidos a limites remuneratórios distintos conforme a quantidade de dependentes que ostentam. No extremo, restariam equiparados, no valor líquido a receber, servidores com e sem dependentes legais, circunstância que rompe não apenas a lógica como também um dos princípios basilares do Direito Tributário, inserido no inciso II do art. 150 da Constituição, segundo o qual é vedado “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”.

Definido esse primeiro aspecto, o passo seguinte é o estabelecimento de metodologia apta a fazer com que o teto remuneratório incida de forma coerente sobre pagamentos a ele submetidos, porque desprovidos de caráter indenizatório. Dos critérios administrativos trazidos à colação, as que mais se aproximam desse propósito situam-se nos adotados pelas Casas Legislativas da União, não por força do que entra ou do que não entra no cômputo do limite remuneratório, mas por se buscar a identificação da natureza das parcelas retributivas como a primeira variável a ser considerada na aplicação da restrição constitucional.

As resoluções editadas pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, ao optarem por caminho distinto, afastam-se da busca pela homogeneidade, propósito que deve nortear a aplicação do dispositivo constitucional. Nas normas administrativas provenientes dessas origens, parcelas nas quais se reconhece natureza semelhante sofrem de forma distinta os efeitos do limite remuneratório, resultado que evidentemente não contribui para o esforço de atribuir a situações submetidas a um só contexto o mesmo tratamento.

De outra parte, e ainda com fulcro no paradigma constitucional básico – a isonomia de tratamento – descabe a disseminação de discriminações com base no limite constitucional. Direitos que não dizem respeito à retribuição permanente não podem ser negados ou concedidos com



CÂMARA DOS DEPUTADOS

base nesse parâmetro. Para citar um exemplo, se a Carta assegura o recebimento de adicional pela prestação de serviços extraordinários tanto aos que alcançaram quanto aos que não alcançaram o limite remuneratório na remuneração permanente, torna-se um completo despropósito que essa garantia seja levada a termo apenas para os que não percebem, no conjunto de parcelas habitualmente percebidas, o teto decorrente do inciso XI do art. 37 da Carta.

Afigura-se razoável, nesse contexto, fragmentar a aplicação do limite remuneratório em dois campos distintos, conforme a natureza dos pagamentos a ele submetidos. Deverão os agentes públicos sofrer a incidência do limite com base no somatório das parcelas que integram a retribuição por eles auferida de forma *permanente*, mas não se pode inserir nesse conjunto pagamentos providos de outra natureza.

A partir dessa linha de pensamento, o limite constitucional só pode ser implantado de forma imune a discriminações se aplicado sobre cada pagamento, no que diz respeito a valores que a um só tempo não possuam caráter indenizatório – hipótese em que não se submeteriam a limite – e não integrem a retribuição permanente. Não há outro meio de impedir a disseminação de discriminações indevidas e injurídicas.

Compreendem-se nessa segunda hipótese, isto é, devem ser submetidas ao limite remuneratório mediante o cotejo com o valor de cada pagamento, parcelas retributivas eventuais, transitórias ou decorrentes de previsão constitucional expressa. Garante-se, assim, que situações de mesma índole sejam objeto de idêntico tratamento e se evita outro defeito inerente às normas administrativas sobre o tema hoje vigentes, cujos subscritores sem nenhuma exceção se dedicam ao esforço infrutífero de elencar parcelas remuneratórias específicas como meio de assegurar a efetividade dos critérios que enunciam.

Como rol dessa espécie jamais será exaustivo, porque no mínimo não incluirá parcelas ainda não instituídas quando de sua materialização, não resta dúvida de que a utilização da natureza do pagamento, e não de sua especificação, para definir o procedimento a ser adotado, revela-se critério bem mais eficiente. A partir dessa outra perspectiva,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

os administradores públicos, na aplicação do limite remuneratório, estarão orientados à adoção de uma das seguintes alternativas:

- farão a glosa incidir sobre o somatório de parcelas retributivas de natureza permanente referentes a um único mês;
- aplicarão o limite remuneratório com base no montante de cada pagamento, quando se tratar de parcelas que decorram de disposição constitucional expressa ou se revistam de caráter eventual ou transitório;
- excluirão da incidência de limite remuneratório parcelas retributivas indenizatórias.

Substitui-se, assim, por critérios objetivos um sistema complexo, diversificado e caracterizado por incertezas. Assimilada a lógica do projeto, a identificação da natureza da parcela abrangida determinará de modo imediato o procedimento a ser adotado.

Das parcelas de caráter indenizatório (art. 3º do projeto)

A única hipótese admitida pela Constituição para a qual não se impõe limite diz respeito a pagamentos de natureza indenizatória promovidos em favor de agentes públicos. Nessa seara, a exigência de regulamento em lei ordinária decorre de previsão constitucional expressa, inserida no § 11 do art. 37 da Carta.

A Emenda Constitucional nº 47, de 2005, introduziu, em seu art. 4º, critério provisório para delimitar o alcance do § 11 do art. 37 da Constituição, segundo o qual não se aplica o limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Carta a “parcelas de caráter indenizatório previstas em lei”. De acordo com a referida Emenda, enquanto não forem estabelecidas regras definitivas a respeito, permanecerá excluída da aplicação do teto constitucional “qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003”.

Sustenta-se que a norma em questão seja transformada em critério permanente para definir a natureza indenizatória de pagamentos feitos a agentes públicos. Não há como impedir que o legislador ordinário, à vista das características de determinada parcela, classifique-a como



CÂMARA DOS DEPUTADOS

indenização. O juízo de valor dos representantes da população deve ser presumido como válido até prova em contrário.

Se dispositivo legal revestido de tal conteúdo vier a ser editado ou cogitado com o intuito de se promover uma forma enviesada de burlar o limite remuneratório, a solução será a arguição de inconstitucionalidade da norma, tanto no controle prévio, promovido pela própria instância legislativa, quanto nas etapas posteriores, no exame da matéria pelo Poder Executivo, no momento da sanção do projeto, ou no exercício do controle difuso e concentrado de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário. O que não se reputa cabível reside em coibir de forma generalizada e antecipada as prerrogativas constitucionais dos legisladores ordinários.

De outra parte, eventual regra inserida em diploma de nível ordinário orientando atividade legislativa revestida do aludido propósito esbarraria em obstáculos intransponíveis. No nível federal, pela virtual inutilidade de iniciativa com esse intuito, visto que lei ordinária não constitui meio juridicamente eficaz para que sejam ditados parâmetros a serem observados no conteúdo de lei ordinária posterior, a qual sempre possuirá ampla capacidade de modificar ou excepcionar a legislação precedente.

Nas demais instâncias, por se tornar evidente aquilo que não pode ocorrer sem quebra do princípio federativo: a inserção de comandos inseridos em lei federal voltados a nortear os legisladores locais no desempenho de suas atribuições. É preciso compreender que a lei regulamentadora do teto, conforme demonstrado em tópico específico desta justificativa, alcança apenas, a respeito dessa matéria, as diversas instâncias da Administração Pública na gestão dos recursos públicos. Permanece incólume a autonomia que é assegurada pela Constituição aos respectivos Poderes Legislativos.

Desta forma, reputa-se descabido que o presente regulamento coíba ou limite a disseminação de parcelas tidas como indenizatórias na própria legislação destinada a instituí-las. A lei voltada a disciplinar a aplicação do teto remuneratório deve preservar tal hipótese e ao mesmo tempo ocupar-se de introduzir critérios para que sejam identificados os demais pagamentos de natureza indenizatória, aqueles nos quais não há, no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ordenamento jurídico, comando que lhes atribua de forma expressa e específica a característica em questão.

A primeira situação fática da qual deriva a natureza indenizatória do pagamento decorre da supressão ou da postergação de direitos deferidos aos agentes públicos pela legislação em vigor como decorrência direta de seu vínculo com a Administração. Se o pagamento se reveste do propósito de compensar essas circunstâncias, necessariamente terá caráter indenizatório e nessa condição não se submeterá a limite remuneratório.

Em sequência, há que se evitar a imposição do limite a pagamentos promovidos com o intuito de reparar danos de outra ordem, isto é, sem relação direta com o vínculo funcional, mas causados aos agentes públicos pelo aparato estatal. Providência da espécie tanto poderá provir de condenação imposta à Administração Pública quanto do reconhecimento na própria esfera administrativa da necessidade de indenizar. Nos dois casos, descabe limitar o valor da indenização ao teto remuneratório, visto que o parâmetro a ser adotado será a dimensão do dano causado, que não tem qualquer relação de causa e efeito com o limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição.

Na mesma linha, não se vê como impor limites a pagamentos decorrentes de correção monetária e juros de mora incidentes sobre parcelas remuneratórias providas com atraso. Em ambos os casos, não há enriquecimento do agente público, mas mera recomposição do prejuízo indevido que lhe foi imputado pelo atraso no reconhecimento de seus direitos.

Por fim, deverá ser reconhecida a natureza indenizatória do pagamento quando sua única finalidade é a reparação direta de perdas patrimoniais imputadas ao agente em decorrência do exercício de suas funções. Em circunstância da espécie, ainda que a legislação não a reconheça expressamente, resta evidente a natureza indenizatória e não há que se falar na observância do limite remuneratório, porque, tal como nas hipóteses anteriores, o que quantifica a reparação consiste na extensão do ônus imputado ao servidor.



Da necessidade de se preservarem pagamentos feitos antes da edição do regulamento (art. 4º do projeto)

Em tópico específico desta justificativa demonstrou-se com suficiente clareza que as dificuldades de aplicação do dispositivo regulamentado revestem-se de inegável relevância. A dimensão das controvérsias resultantes de seu teor chega mesmo a desafiar a possibilidade de se preservarem incólumes os critérios adotados antes da edição de lei formal a respeito, visto que não ainda não se observou, conforme agora se pretende levar a efeito, o cuidado de promover tratamento equânime a situações de idêntica configuração.

Contudo, a possibilidade de se permitir a revisão de critérios até então observados, a despeito da falta de uniformidade que os caracteriza, constitui evidente afronta ao interesse público. Admitir que sejam alterados cortes remuneratórios feitos ao longo de anos pela Administração Pública, no mais das vezes sem contestação por parte dos agentes alcançados, significa viabilizar um cipoal de providências cujos efeitos sobre o patrimônio estatal sequer pode ser dimensionado.

Não há como impedir ou inibir a eventual alteração nas despesas públicas a partir da vigência de regras objetivas e sustentadas em parâmetros de notável uniformidade. O impacto sobre o orçamento estatal decorrente dessa circunstância, se de fato vier a ocorrer, consistirá no preço a se pagar por se conceder segurança jurídica a um quadro hoje situado no limiar da arbitrariedade, mas o mesmo não se pode afirmar acerca de eventuais repercussões pretéritas.

Assim, a prudência recomenda que seja inserido no regulamento dispositivo destinado a impedir sua aplicação de modo retroativo. Os parâmetros inseridos na lei regulamentadora deverão ser aplicados apenas a partir de sua vigência e convém, ante a quantidade de conflitos de interesses decorrentes da questão, a introdução de comando expresso com esse intuito.

Da aplicação do princípio da paridade remuneratória entre ativos, inativos e pensionistas quanto à incidência do limite constitucional (art. 5º do projeto)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Constituição promulgada em 1988 ocasionou mudanças significativas no regime previdenciário dos servidores públicos. De um lado, permitiu, ao determinar a unificação dos regimes jurídicos, a modificação dos critérios até então estabelecidos para a concessão de aposentadorias e pensões aplicáveis à maioria dos servidores públicos, o que ocasionou uma súbita ampliação do número de funcionários com direito a aposentadorias integrais. De outra parte, a versão original da Carta Magna introduziu critérios de equiparação entre os proventos de aposentados e a remuneração da atividade providos de rigor até então sequer cogitado no ordenamento constitucional.

Até a promulgação da Carta prevaleciam, em todos os níveis da Administração Pública, servidores admitidos sob regime celetista. Nesse contexto, a maioria do quadro de pessoal a serviço do Estado encontrava-se submetida ao regime geral de previdência social e não gozava, quando da aposentadoria, de qualquer relação com os vencimentos dos servidores em atividade.

A unificação de regimes jurídicos, da forma como restou sendo implantada na maioria dos entes federativos – que copiaram o modelo federal –, alterou de forma dramática esse quadro, na medida em que se disseminaram regras como a inserida no art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, da qual restou a abrupta transformação de servidores celetistas em estatutários. Tão logo passaram a vigorar dispositivos da espécie, em múltiplas instâncias da federação, quadros minoritários se transformaram em regra, que sequer admitia exceções.

No que diz respeito à equiparação entre os proventos de aposentadoria e os valores de pensões por morte com os vencimentos pagos a servidores ativos, as alterações se fizeram sentir de forma igualmente pronunciada.

O sistema constitucional superado pelo texto original da Carta de 1988 admitia a extensão a servidores estatutários aposentados apenas da reposição inflacionária concedida à situação correspondente na atividade. Não se reportava ao valor de pensões por morte ou aos critérios de reajuste desse outro benefício, razão pela qual o tema, quanto a tal aspecto, resolvia-se por meio de lei ordinária, tanto no que diz respeito à fixação do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

valor do benefício quanto em relação aos critérios de reajuste, aplicando-se, respectivamente, no âmbito da União, o que previam os arts. 4º e 9º da Lei nº 3.373, de 12 de março de 1958.

Realidade significativamente distinta se produziu a partir da promulgação da Carta. Na esfera federal, mantidas as aposentadorias e pensões concedidas até então, seja no que diz respeito aos que se aposentaram como celetistas, seja em relação às pensões instituídas em decorrência do falecimento de servidores regidos pelo antigo Estatuto dos Servidores Federais (Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952), aposentadorias e pensões passaram a ser concedidas de forma universal com proventos integrais e a situação de aposentados e pensionistas assumiu estrita e rigorosa equiparação com o quadro remuneratório correspondente na atividade.

É indispensável, para os fins do tema de que se cuida, compreender o alcance da paridade de proventos e pensões com os vencimentos pagos a servidores em atividade. Para que o teor original do § 4º do art. 40 da Constituição se revestisse de plena aplicabilidade, os contracheques de servidores aposentados e de beneficiários de pensão por morte passaram a ser obrigatoriamente emitidos com rubricas que correspondiam, em seus exatos termos, aos distribuídos para servidores em atividade, quanto às parcelas que lhes eram aplicáveis.

O novo sistema produziu considerável impacto sobre o orçamento público e gerou forte resistência por parte dos que se viram encarregados de operacionalizá-lo. Já o primeiro presidente eleito após a promulgação do texto constitucional encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 1991, propondo para o § 4º do art. 40 da Carta texto que suprimia o direito à paridade.

Nos governos posteriores e durante o período de revisão constitucional o esforço se reproduziria. Apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, contudo, viria a ser extraída do texto permanente da Carta a igualdade remuneratória entre ativos, inativos e pensionistas. Ainda assim, por meio de regras transitórias reforçadas em Emendas Constitucionais posteriores (nºs 47, de 2005, e 70, de 2012), o princípio permanece plenamente aplicável aos servidores admitidos até a promulgação da EC 41/2003, ocorrida em 31 de dezembro de 2003.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

O esforço de sucessivos governos no sentido de suprimir o mecanismo, paralelo ao empenho dos contemplados em direção oposta, traduz de forma contundente o conteúdo da prerrogativa deferida pelo texto constitucional de 1988, ainda hoje válida para servidores admitidos até a data anteriormente referida. Trata-se, como se afirmou, de assegurar às aposentadorias e pensões tratamento em tudo idêntico ao conjunto de regras aplicáveis à situação remuneratória correspondente na atividade.

A rigidez do princípio motivou sua inclusão no texto constitucional, como antídoto do desgaste progressivo dos proventos e pensões na realidade anterior, e em última análise terminou levando à sua exclusão do texto permanente da Carta, por força do impacto econômico insistentemente criticado pelos governantes forçados a observá-lo.

Não há motivo para tecer juízo de valor a respeito no âmbito da presente proposição. Se assistia razão aos que produziram a abrangente paridade entre ativos e inativos inserida no texto original da Carta ou aos que finalmente conseguiram removê-la do ordenamento constitucional, é aspecto que não cabe discutir no âmbito da questão ora tratada. O que se visa é apenas assegurar seu fiel cumprimento no que diz respeito a proventos e pensões que se constituíram sob a regra da paridade ou dessa forma virão a ser constituídos.

A paridade entre vencimentos, proventos e pensões, tal como estabelecida no texto primitivo da Carta e mantida para os que dela se beneficiaram enquanto não foi suprimida da Lei Maior, impõe que os servidores aposentados e os pensionistas preservem incólume a situação correspondente na atividade, em tudo aquilo que tenha sido implementado nos proventos ou pensões. Admitir exceções a essa construção jurídica rigorosa ao extremo acarreta no afastamento da regra constitucional vigente à época de concessão dos benefícios e assegurada, para o futuro, nas hipóteses constantes das Emendas Constitucionais antes referidas.

Conclusão

A necessidade de dirimir dúvidas as mais diversas acerca da aplicação do limite remuneratório imposto pela Constituição no que diz respeito à retribuição de agentes públicos encontra-se plenamente satisfeita no



CÂMARA DOS DEPUTADOS

projeto de lei ora proposto. Seus dispositivos propiciam o que se reputa como fundamental: uma leitura do texto constitucional que ao invés de promover conflitos de interpretação coloca em harmonia os dispositivos constitucionais relacionados ao tema.

O aspecto de maior relevo repousa no fato de que não há, no texto da Carta, norma que autorize o tratamento discriminatório de situações idênticas com base em circunstância alheia ao âmago das questões envolvidas. Retribuições de natureza permanente graduadas de forma distinta por força da dessemelhança das responsabilidades inerentes a cada cargo, emprego ou função não constituem motivos para que seja negado a uns e usufruído por outros o exercício de direitos reconhecidos como garantias sociais de alcance universal pela Constituição Federal.

O sistema decorrente do regulamento ora proposto impede a incidência de circunstâncias dessa natureza. Classificadas em três grandes grupos as parcelas retributivas devidas a agentes públicos, respeita-se o limite imposto pela Constituição ao tempo em que se homenageia a sensatez. Observado em seu correto alcance o texto da Carta, o teto passará, caso seja aprovado o projeto, a ser aplicado de forma capaz de permitir a primazia do princípio isonômico, pilar básico do ordenamento jurídico.

São esses, destarte, os sólidos fundamentos que recomendam a célere apreciação e aprovação do presente projeto.

Sala das Sessões, em de de 2014.

Luciano Castro
Deputado Federal



CÂMARA DOS DEPUTADOS