

PROJETO DE LEI Nº 3.123, DE 2015
(Do Poder Executivo)

Disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição.

EMENDA SUPRESSIVA DE PLENÁRIO Nº

Suprimam-se os incisos VI, VII, IX, X, XVI, XIX, XXXIII e XXXIV, do artigo 3º, e o parágrafo único, do artigo 5º, do Projeto de Lei nº 3.123/2015, renumerando os artigos subsequentes.

JUSTIFICAÇÃO

Trata a hipótese de emenda supressiva ao Projeto de Lei n. 3.123/2015, de autoria do Poder Executivo, que pretende disciplinar, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os § 9º e § 11 do artigo 37 da Constituição. A proposição legislativa tem o louvável objetivo de definir questões relativas à operacionalização do teto remuneratório, fazendo-o cumprir suas funções de moralização administrativa; como posta, entretanto, viola a Constituição Federal, formal e substancialmente.

Com efeito, o PL n. 3.123/2015 viola **materialmente** a Constituição Federal, em diversas passagens, por incidir em sérias agressões ao princípio constitucional da legalidade e à regra do artigo 37, §11, da Constituição, notadamente quanto ao cômputo, no teto, do auxílio-moradia e de outras verbas similares; ao princípio constitucional da isonomia, quanto à isenção outorgada para a gratificação eleitoral dos ministros do STF, mas recusada a outras gratificações de idêntica natureza; e, ainda, ao princípio da irredutibilidade vencimental dos membros da Magistratura e do Ministério Público, em passagens a seguir evidenciadas.

Se não, vejamos.

No campo judiciário, a ADI n.14, tornou-se o leading case sobre teto remuneratório do serviço público (inciso XI), sendo constantemente usada como precedente para orientar a jurisprudência da Suprema Corte no sentido de que as

vantagens individuais e pessoais, excluía-se da limitação decorrente do inciso XI do artigo 37 da CRFB (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 174.742, Rel. p/ ac. Min. Nelson Jobim, DJ 23.06.06). O texto proposto contraria essa jurisprudência pacificada no Excelso Pretório, no ponto em que inclui no cômputo do teto, p.ex., as vantagens pessoais nominalmente identificáveis (VPNI) — vide o inciso IX do artigo 3º —, quando já incorporadas em valores superiores ao teto, ao tempo em que isto era possível (garantia constitucional do direito adquirido e do ato jurídico perfeito — artigo 5º, XXXVI, CRFB).

Sob certas circunstâncias, ademais os tetos remuneratórios não devem abranger adicionais por tempo de serviço (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC-1550/AL, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 04.04.97); nisto, dá-se explícita contrariedade quando o artigo 3º, §6º, do PL n. 3.123/2015 inclui no teto, explicitamente, todos e quaisquer “adicionais referentes a tempo de serviço”.

Também com respaldo em entendimentos externados pelo Supremo Tribunal Federal, consolidou-se o entendimento de que, pela atual redação do artigo 37, XI, incluem-se nos tetos todas as vantagens de natureza remuneratória percebidas pelos agentes públicos, sem exceção, mas continuam excluídas deles as parcelas de natureza indenizatórias previstas em lei, tal como expressamente dispõe o §11, do artigo 37, acrescentado pela Emenda Constitucional n.47, de 5.7.05. Assim, p. ex., bem recentemente, o SS n. 4755 AgR/SP, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. 30.04.2014 (com relação às licenças-prêmios indenizadas):

EMENTA: TETO CONSTITUCIONAL. LICENÇA-PRÊMIO INDENIZADA. AGENTE FISCAL DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DE DECISÃO QUE DEFERIU O LEVANTAMENTO DA INDENIZAÇÃO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO DA SENTENÇA DE MÉRITO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. No caso da licença-prêmio não usufruída, paga em pecúnia ao servidor aposentado, a conclusão pela natureza indenizatória é válida apenas no que se refere ao seu valor total (§ 11 do art. 37 da Constituição, na redação da EC 47/2005).[...]

Como ensina a doutrina, verbas indenizatórias possuem natureza de ressarcimento de gastos efetuados em decorrência do exercício de cargos, empregos e funções públicas. São valores fixados, como regra, em lei, e percebidos em caráter eventual e transitório, enquanto durar a situação prevista na norma como apta a ensejar o ressarcimento. Não se trata de vantagem ou privilégio, mas simplesmente de pagamento destinado a recompor o patrimônio do agente público em razão de

dispêndios realizados para o exercício de suas atribuições públicas, haja ou não comprovação das despesas correspondentes (e daí, precisamente, a distinção conceitual entre diárias — que dispensam qualquer comprovação de despesas — e ajudas de custo — que geralmente as supõem —, conquanto ambas sejam direitos de natureza indenizatória, insuscetíveis de limitação pelo teto constitucional, ut artigo 37, §11, CRFB). A Constituição não incluiu requisito de prestação de contas das despesas para a caracterização da natureza indenizatória da parcela; e, logo, não pode a lei exigí-la, engendrando requisito formal que não está presente no precitado artigo 37, §11. A verba é ou não indenizatória de acordo com a sua natureza e as suas funcionalidades; não em razão de haver ou não comprovação prévia de despesas. Daí que, sob pena de rematada inconstitucionalidade, não pode o PL n. 3.123/2015 pretender incluir no teto ajudas de custo em geral (mesmo as para capacitação profissional — inciso X do artigo 3º —, que também têm por função ressarcir despesas, sejam ou não objeto de prévia comprovação) e, muito particularmente, o “auxílio-moradia concedido sem necessidade de comprovação de despesa” (inciso XXXIII do artigo 3º), visto que, nos insofismáveis termos da Lei Complementar n. 35/1979 (artigo 65, II) e da própria Resolução n. 199 do Conselho Nacional de Justiça, como também na leitura que decorre da medida liminar exarada pelo Ministro LUIZ FUX nos autos da Ação Cível Originária n. 2511/2014, **o auxílio-moradia** — ou, nos termos da LOMAN, “ajuda de custo para moradia, nas localidades em que não houver residência oficial à disposição do Magistrado” — **tem inapelável natureza indenizatória, não podendo ser “limitado” pelo valor do teto**, ut artigo 37, §11, da Constituição Federal. E, mais uma vez, diga-se: tratando-se de vantagem própria do regime jurídico da Magistratura e do Ministério Público, não pode o Poder Executivo, por sua iniciativa — a usurpar as iniciativas próprias do STF, ut artigo 93 da CF, e do PGR, ut artigos 127 e ss. da CF —, propor a “transmutação” da sua natureza, para torná-lo “remuneratório”, desde que não haja comprovação prévia de despesas, e assim impor um inverossímil abate-teto, apenas para satisfazer as suas necessidades fiscais.

Na doutrina, ademais, e no mesmo sentido, veja-se, por todos, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2007. In verbis:

Pelo §11 do artigo 37, introduzido pela Emenda Constitucional n.47, de 5-7-2005 (que tem efeito retroativo a 30-12-2003, data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 41), 'não serão

computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei'; em consonância com o artigo 4º da mesma Emenda n. 47, 'enquanto não editada a lei a que se refere o §11 do artigo 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional n. 41, de 2003'; é o caso, por exemplo, das indenizações garantidas ao servidor federal para fins de ajuda de custo, diárias e transporte, conforme artigo 51 da Lei n. 8.112, de 11-12-90; note-se que, como a Emenda n. 47 tem efeito retroativo a 30-12-2003, todos os descontos efetuados, para fins de aplicação do teto salarial, têm que ser revistos, para devolução, ao servidor, de valores correspondentes a verbas indenizatórias, eventualmente glosadas pela Administração Pública" (p.527).

Outra inconstitucionalidade da proposição legislativa em testilha refere-se à questão do somatório de remunerações percebidas em razão de acúmulo de cargos, porque **ignora** as hipóteses em que estão constitucionalmente permitidos. Tal previsão está contida no artigo 5º, parágrafo único, do projeto, ao dispor, sem quaisquer ressalvas, que "[a] retribuição pecuniária mensal a ser considerada para aplicação do limite remuneratório compreende o somatório das parcelas pagas por qualquer órgão u entidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cumulativamente, na hipótese de mais de um vínculo ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza [...]". O mesmo se diga do inciso XVI do artigo 3º, que manda computar no teto, sem ressalvas, todos os "valores decorrentes do exercício cumulativo de atribuições". Não há previsão expressa de tal hipótese no texto do artigo 37, XI, não é lícito que, por via infraconstitucional, promova-se a ampliação de restrição de direito constitucional. E, mais que isso, é forçoso reconhecer que, **por ausência de previsão constitucional expressa, não se pode aplicar o teto aos casos de acumulação lícita de remuneração/subsídio e remuneração/proventos ou remuneração/pensões**, como é o particular caso dos magistrados e membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas que exercem funções de magistério, nos termos do artigo 95, parágrafo único, I e artigo 128, §5º, II, "d", CRFB (Brasil, Supremo Tribunal Federal, MS n. 24875/DF, rel. SEPÚLVEDA PERTENCE, j. 06.10.2006). O CNJ, no mesmo sentido, editou a Resolução n. 13, de 21.03.06, excluindo textualmente, do teto remuneratório, a remuneração ou provento decorrente do exercício do magistério, ao mesmo fundamento.

Eis, pois, uma série de insuperáveis vícios de constitucionalidade material

inerentes ao texto do PL n. 3.213/2015, na sua redação atual. São vícios que, ademais, tangenciam também, em vários casos, a própria inconstitucionalidade formal, na medida em que as leis que disciplinam as parcelas e vantagens da Magistratura e do Ministério Público, nos termos da Lex legum, devem ser de estrita e privativa iniciativa das respectivas chefias (STF e PGR), não do Poder Executivo. Como aliás — diga-se uma última vez — já ocorre atualmente, no âmbito da LOMAN (e.g., artigos 61 a 65) e da LOMPU (e.g., artigos 224 a 227), respectivamente.

Afim, e em arremate, o texto em tramitação viola materialmente a Constituição Federal em três vórtices deontológicos muito específicos, a saber:

- a) quando rompe com o princípio constitucional da legalidade (artigo 5º, II, c.c. artigo 37, §11, CRFB) e afronta a pacífica jurisprudência do STF (e.g., SS n. 4755 AgR/SP, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. 30.04.2014 — quanto à licença-prêmio indenizada), preordenando abate-teto para verbas de caráter indenizatório, como já apontado supra (p.ex., no artigo 3º, incisos X e XXXIII);
- b) quando agride os princípios da isonomia e da proporcionalidade/razoabilidade (artigo 5º, II, caput, e LIV, CRFB), isentando dos limites do teto constitucional a gratificação eleitoral dos ministros do Supremo Tribunal Federal (vide o artigo 4º, III), mas expressa ou tacitamente impõe esse mesmo teto a verbas de idêntica ou similar natureza para todos os demais juízes e membros do Ministério Público, como se dará com a gratificação eleitoral dos demais magistrados e do Ministério Público, em todos os demais graus da jurisdição eleitoral, e como são as gratificações de acúmulo de funções e acervos hoje previstas para as Magistraturas e o Ministério Público (Leis ns. 13.093, 13.094, 13.095, 13.096 e 13.097/2015 – respectivamente, as gratificações de acúmulo para a magistratura federal, a distrital, a do Trabalho e a militar); e
- c) quando sugere que mesmo o terço constitucional de férias subordina-se ao abate-teto, o que implica em supressão real desse direito social constitucional (artigo 7º, XVII, in fine, c.c. artigo 39, §3º, CRFB) e violação oblíqua ao princípio da irredutibilidade (artigo 95, III, e 128, § 5º, I, “c”), notadamente para os juízes e membros do Ministério Público que se encontrem em faixa vencimental próxima ou equivalente ao dos ministros do STF.

Daí que, na linha do que se desenvolveu para todos os demais casos, é de rigor, a uma, excluir as gratificações eleitorais de magistrados e de membros do Ministério Público (inciso XXXIV do artigo 3º), por imperativo de isonomia, já que têm rigorosamente a mesma natureza daquela “gratificação para função eleitoral, prevista nos artigo 1º e artigo 2º da Lei n. 8.350, de 1991, quando se tratar de Ministro do Supremo Tribunal Federal” (verba excluída do teto, no PL n. 3.123/2015, como se lê no artigo 4º, III). E, da mesma maneira, ressaltar toda e qualquer gratificação de acúmulo funcional da incidência do teto remuneratório, precisamente porque têm similar natureza (são, gratificações eleitorais e de acúmulo, gratificações que remuneram o trabalho adicional extraordinário do magistrado e do Ministério Público). Daí a necessidade de se excluírem os incisos VII e XIX do artigo 3º (o último, por textualmente abarcar as gratificações por acúmulo de encargos, e o primeiro, pela sua perigosa generalidade).

Eis, pois, as incontornáveis eivas do PL n. 3.213/2015, na sua redação atual, quanto à constitucionalidade material, que impõem todas as supressões ora encaminhadas.

Ante o exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta emenda supressiva de Plenário.

Sala das Sessões, 06 de outubro de 2015.

Deputado Valtenir Pereira

PROS/ MT