

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.123, DE 2015

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.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado ANDRÉ FUFUCA

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a proposição em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, tendo por objetivo 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 art. 37 da Constituição.

Na justificativa da matéria, de autoria do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Henrique Barbosa Filho, encaminhada para a anuência da Presidente da República, afirma-se:

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submetemos à elevada apreciação de Vossa Excelência o anexo Projeto de Lei que visa a regulamentar o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

2. A presente proposição objetiva definir as questões relativas à operacionalização do teto remuneratório, inclusive nos casos de acumulação de cargos, funções ou empregos públicos na

administração direta, autárquica e fundacional, bem como nas empresas públicas e sociedades de economia mista, e respectivas subsidiárias, que perceberem recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de pagamento de despesas de pessoal ou custeio em geral.

3. Propõe-se, na forma do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, a exclusão das parcelas de caráter indenizatório no computo do limite remuneratório, tais como, ajuda de custo para mudança e transporte, diárias, auxílio-funeral e indenização de transporte.

4. Estabelece que o limite remuneratório aplicar-se-á também nas hipóteses de acumulações de cargos constitucionalmente admitidos no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, cuja soma total das remunerações será reduzida proporcionalmente, ainda que provenientes de proventos de inatividade ou de pensões.

5. No que se refere à cessão de servidores públicos entre entes federativos distintos, o ressarcimento de remuneração da entidade cedente ficará limitado ao teto do órgão cessionário.

6. São essas, Senhora Presidenta, em síntese, as razões que justificam propor a Vossa Excelência a edição da Lei em questão.

Foram apresentadas dezessete emendas em Plenário, cujo teor, a despeito da inadequada autuação – ordem inversa e falta de páginas –, podemos depreender:

1ª emenda: de autoria do Deputado Otávio Leite e outros, acrescenta parágrafo único ao art. 3º, altera a redação da alínea “c” do inciso VI do art. 4º, modificando, ainda, o art. 18 para ao mesmo acrescentar um parágrafo único. A emenda trata da retribuição paga em moeda estrangeira aos servidores brasileiros lotados fora do país;

2ª emenda: retirada;

3ª emenda: de autoria dos Deputados Valtenir Pereira e Lelo Coimbra, suprime os incisos VI, VII, IX, X, XVI, XIX, XXXIII e XXXIV do art. 3º, bem como o parágrafo único do art. 5º. A emenda busca suprimir da aplicação do limite remuneratório disposição especificada;

4ª emenda: também de autoria dos Deputados Valtenir Pereira e Lelo Coimbra, modifica a redação do inciso III do art. 4º. Do mesmo modo, a emenda procura suprimir, da aplicação do limite remuneratório, disposição que especifica;

5ª emenda: também de autoria dos Deputados Valtenir Pereira e Lelo Coimbra, suprime o inciso V, do § 1º do art. 1º. A emenda, em outras palavras, busca suprimir a incidência das disposições preconizadas no Projeto aos membros da magistratura e do Ministério Público;

6ª emenda: de autoria da Deputada Jô Moraes e outros, tem por objetivo acrescentar duas alíneas ao inciso VI do art. 4º e modificar a redação do art. 18. Esta emenda caminha na direção da 1ª emenda;

7ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, altera a redação da alínea “c” do inciso VI do art. 18, buscando suprimir, da aplicação do limite remuneratório, disposição que especifica;

8ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, acrescenta alínea “k” (o abono de permanência) ao inciso VI do art. 4º. Do mesmo modo, a emenda busca suprimir, da aplicação do limite remuneratório, disposição que especifica;

9ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, suprime o art. 6º. A emenda altera o procedimento para a aplicação do limite remuneratório;

10ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, altera a ementa, o *caput* do art. 1º e o inciso II do art. 2º;

11ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, modifica a redação do art. 4º. A emenda altera o procedimento para a aplicação do limite remuneratório;

12ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, altera a redação do parágrafo único do art. 5º, do art. 15, suprimindo, ainda, os arts. 16, 17, 19, 20 e 21. Como a emenda anterior, altera o procedimento para a aplicação do limite remuneratório;

13ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, modifica a redação do parágrafo único do art. 2º para, da mesma forma, alterar o procedimento para a aplicação do limite remuneratório;

14ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, altera a redação do inciso III, do art. 4º, suprimindo o inciso XXXIV do art. 3º. A emenda busca suprimir da aplicação do limite remuneratório disposição especificada;

15ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, modifica a redação do parágrafo único do art. 2º, numa perspectiva diferenciada em relação à emenda 13, alterando o procedimento para a aplicação do limite remuneratório;

16ª emenda: de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, modifica a redação do parágrafo único do art. 12. Da mesma sorte que a emenda anterior, altera o procedimento para a aplicação do limite remuneratório e

17ª emenda: de autoria do Deputado Wellington Roberto e outros, insere o inciso VII ao art. 4º, alterando, de igual modo, o procedimento para a aplicação do limite remuneratório.

A matéria tramita sob os auspícios da urgência constitucional, uma vez formulada com supedâneo no art. 64 da Constituição Federal. Por consequência, a distribuição às Comissões encarregadas por vinculação temática – de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e esta de Constituição e Justiça e de Cidadania – se fez simultaneamente.

Compete-nos, nos termos do art. 54, I, do Regimento Interno, a análise da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em primeiro lugar, é forçoso reconhecer que o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, preenche o requisito constitucional atinente à iniciativa específica do Presidente da República, nos moldes do art. 61, II, sendo o Congresso Nacional a instância adequada à sua apreciação (art. 48).

Todavia, avançando na análise da matéria ainda na seara constitucional, encontramos alguns obstáculos, a começar pela discussão – que muito brevemente lembramos – de ser ou não autoaplicável o teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37, da Constituição Federal, à luz da história constitucional sobre a questão. Lembramos que tal contexto envolve a redação do § 11 do mesmo artigo, em torno do qual se prevê a edição de lei para a definição das parcelas de caráter indenizatório, conforme explicitou o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Além desse aspecto específico que ensejaria a necessidade de lei para a sua regulamentação, cumpre, a nosso ver, que lei venha também a estabelecer, com clareza, a metodologia que defina quais parcelas remuneratórias devem ser somadas para aferir-se eventual superação do teto com a consequente glosa. Tal metodologia carece ainda de explicitação adequada, uma vez que nem o projeto sob estudo nem a jurisprudência sobre o tema proveem adequadamente tal lacuna jurídica.

A propósito, vale registrar que determinados dispositivos do projeto – como a atribuição de natureza remuneratória a determinadas rubricas – afrontam inclusive jurisprudência assentada ou que vem se consolidando nos Tribunais Superiores, os quais consideram que tais institutos têm, diversamente, natureza indenizatória.

Enfim, está em jogo a supressão ou restrição de diversos direitos e garantias de ordem fundamental e social como horas extras, exercício cumulativo de atribuições, adicional de periculosidade, adicional de insalubridade, adicional noturno, gratificações pela obtenção de curso entre outros. O cerceamento do efeito remuneratório dos institutos, a sua supressão a título de preservar-se o teto, se faz sem razoabilidade, atentando-se inclusive contra o princípio da isonomia ao equiparar situações que não têm a mesma base fática. Nesse sentido, o projeto gera distorções sob o aspecto constitucional.

De igual sorte, e como corolário, no que diz respeito à juridicidade, alguns dos artigos da proposição afrontam, sob o ponto de vista da coerência, princípios consagrados em nosso ordenamento jurídico.

Mais do que isso, o projeto sob estudo leva à reflexão sobre a ocorrência de apropriação indébita por parte do Estado, seu enriquecimento ilícito, em desfavor daqueles servidores, aposentados e

pensionistas, que contribuíram durante a vida para a Previdência Social, e que terão reduzidas as parcelas devidas para o conforto de sua velhice.

Se fôssemos apenas considerar, para efeito exemplificativo, o caso dos médicos, ficaria evidente a afronta aos incisos XI e XVI, “c”, do art. 37 da Constituição, com evidente redução salarial em desrespeito ao inciso XV do mesmo artigo, uma vez que o projeto procura reduzir, a um único limite remuneratório, diversos vínculos trabalhistas.

Não obstante, num esforço conjunto com os parlamentares que apresentaram emendas em Plenário, cremos possível a construção de um caminho para tornar suportável a proposição sob o aspecto constitucional e jurídico. A título de exemplo, poderíamos mencionar algumas emendas que direcionam, a nosso ver de forma correta, a solução de questões mal postas pelo projeto.

Em primeiro lugar, poderíamos citar a Emenda nº 9 que objetiva suprimir o art. 6º do projeto. O referido artigo tem o propósito de estabelecer figura nova, não prevista em nosso ordenamento jurídico, qual seja, o teto móvel, referenciado à jornada de trabalho, tal qual uma graduação: se a jornada é de quarenta horas, o teto tem determinado valor; se a jornada é de trinta e seis horas, o teto se reduz proporcionalmente. Na verdade, tal dispositivo afronta a Constituição, que não admite que o teto tenha como referência a jornada de trabalho. Tal dispositivo, a nosso ver, estabelece um confisco.

A Emenda nº 10 procura, por sua vez, corrigir uma distorção na redação do inciso II do art. 2º, uma vez que tal dispositivo, na redação original, desconsidera o § 12 do art. 37 da Constituição, que estabelece a faculdade que os Estados e o Distrito Federal têm de adotar, como limite remuneratório, o subsídio dos desembargadores.

A Emenda nº 12, por sua vez, procura consagrar o posicionamento, inclusive jurisprudencial (Acórdão STJ n. 890163, APC, julgamento 26/08/2015; RMS 38.682/ES, julgamento 18/10/2012, Segunda Turma), no sentido de que os cargos devem ser considerados isoladamente para a aplicação do teto remuneratório. Tal emenda, assim, incide na redação do parágrafo único do art. 5º, na do art. 15, bem como suprime os arts. 16, 17, 19, 20 e 21.

Enfim, consideramos que na mesma linha caminha o substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Lucas Vergílio, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que, sob o ponto de vista constitucional e jurídico, supera as restrições por nós antes colocadas.

A técnica legislativa empregada é adequada, sobretudo em consideração à Lei Complementar nº 95/98, com suas alterações posteriores (Lei Complementar nº 107/01).

Nesses termos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, e das Emendas apresentadas em Plenário de nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16 e 17, na forma do Substitutivo da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, e pela inconstitucionalidade e injuridicidade das Emendas de nºs 5, 13 e 15, também apresentadas em Plenário.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado ANDRÉ FUFUCA
Relator