



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

Brasília, 10 de março de 2016.

NOTA TÉCNICA Nº 01/2016

ASSUNTO: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 3123/2015 (regulamentação do teto remuneratório), em trâmite junto à Câmara dos Deputados, com a redação conferida pela Subemenda Substitutiva Global apresentada pelo Deputado Federal Ricardo Barros, Relator da matéria.

RESUMO: I – Inconstitucionalidades de natureza formal: vício de iniciativa, afronta ao princípio da colegialidade e adoção de instrumento legislativo inadequado. II – Inconstitucionalidades materiais: impertinência temática – ausência de proporcionalidade; desvirtuamento do comando constitucional acerca do tratamento das verbas indenizatórias. III – Conclusão: rejeição integral do projeto e arquivamento.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, vem, por meio da presente Nota Técnica, diante da tramitação do Projeto de Lei nº 3123/2015, junto à Câmara dos Deputados, com a redação conferida pela Subemenda Substitutiva Global apresentada pelo Deputado Federal Ricardo Barros, com vistas a contribuir com o aperfeiçoamento da atividade legislativa e com o debate de importantes questões submetidas ao crivo dos parlamentares federais, apresentar os seguintes pontos de reflexão:



I – DAS INCONSTITUCIONALIDADES DE NATUREZA FORMAL

1. Consoante se extrai da análise do processo legislativo relativo ao Projeto de Lei nº 3123/2015, modificado por meio de Subemenda Substitutiva Global, a **iniciativa** se deu através de mensagem proposta pela **Chefe do Poder Executivo**, visando a 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 Federal.
2. Ocorre que, após a edição da Emenda Constitucional nº 41/2003, cujo teor alterou a redação do inciso XI do art. 37 da CF/88, a **aplicação do teto remuneratório passou a ser plena e imediata**, prescindindo-se de lei, ficando solucionado o impasse administrativo e judicial até então existente, através de decisiva **atuação do Parlamento**.
3. Nesse mesmo sentido o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento (RE 609.381, Rel. Min. Teori Zavascki; RE 372.369-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes; MS 24.875, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RE 464.876-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia; RE 471.070-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie).
4. Destarte, restou a **necessidade** de edição de lei **apenas** para:
 - a) fixar o valor do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, cuja iniciativa é **privativa** do Supremo Tribunal Federal (art. 96, inciso II, b; combinado com o art. 48, inciso XV, e com o art. 37, inciso X, da CF/88, com a redação imposta pela Emenda Constitucional nº 41/2003);
 - b) regulamentar o § 9º do art. 37, no tocante à aplicação do teto às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que recebem recursos dos entes federativos para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio, de **iniciativa do Chefe do Poder Executivo**, por se tratar de questão afeta à gestão financeira da administração indireta;



c) regulamentar o §11 do art. 37, incluído pela Emenda Constitucional nº 47/2005, quanto ao regime de exclusão, dos limites remuneratórios, das parcelas de caráter indenizatório previstas em lei, cuja **iniciativa** deve obedecer às **regras constitucionais** estabelecidas para cada Poder, em especial, àquelas **reservadas aos Tribunais e ao Ministério Público** (art. 37, inciso X – regra geral; art. 96, inciso II, b - Magistratura; art. 73 – Tribunais de Contas; art. 127, §2º - Ministério Público, todos da CF/88).

5. Portanto, projeto de lei de **iniciativa da Chefe do Poder Executivo da União** somente poderia tratar da exclusão de parcelas indenizatórias relacionadas às **carreiras federais** da Administração Direta e da Administração Indireta, sob pena de **afrenta ao pacto federativo**.

6. Com efeito, a **lei regulamentadora** do regime de exclusão do teto remuneratório, no tocante às parcelas de caráter indenizatório, para que cumpra seu **mister** constitucional, necessariamente deve elencar **quais são tais parcelas** e estabelecer a correspondente **natureza jurídica** de cada uma, cuidando, ainda que em parte, da **composição da remuneração dos servidores** e agentes submetidos ao limite constitucional, isto é, da sua política remuneratória.

7. Cediço que a **política remuneratória da magistratura, dos integrantes do Ministério Público e dos membros dos Tribunais de Contas é estabelecida em leis** próprias dessas carreiras, cuja **iniciativa reservada** expressamente pela Constituição a tais órgãos (art. 37, inciso X), asseguradora da independência e harmonia dos Poderes da República (art. 2º), configura **cláusula pétrea** (art. 60, §4º, inciso III).

8. Demais disso, a **política remuneratória** dessas carreiras deve ser veiculada por **Lei Complementar**, como determina a Constituição Federal em seus artigos 93, inciso V (Magistratura), e 128, §5º, inciso I, alínea c (Ministério Público), sendo certo que aos membros dos Tribunais de Contas aplica-se a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (art. 73, §3º).

9. Não obstante os **vícios insanáveis** do projeto original, a subemenda substitutiva global apresentada também afronta, além dos dispositivos já citados, o **princípio da colegialidade**.



10. Portanto, conforme demonstrar-se-á, o Substitutivo ora analisado deve ser **rejeitado integralmente**, por afrontar diretamente diversos dispositivos da Constituição da República.

A) VÍCIO DE INICIATIVA

– Afronta aos artigos 73 e 96, inciso II, b, da CF/88 –

11. Os **Tribunais de Contas**, por expressa disposição constitucional, possuem as prerrogativas de **autonomia administrativa e financeira, autogoverno e auto-organização**, sendo certo ainda que seus membros estão submetidos ao **regime constitucional da magistratura** (arts. 73, *caput* e §3º; 96, II, b), como já reconhecido e pacificado na jurisprudência do STF (**ADI 119**, Plenário, *DJE* de 28-3-2014; **ADI 4.418-MC**, Plenário, *DJE* de 15-6-2011; **ADI 4.190-MC-REF**, Plenário, *DJE* de 11-6-2010; **ADI 1.994**, Plenário, *DJ* de 8-9-2006).

12. Em decorrência disso, o regime remuneratório de Ministros, Ministros Substitutos, Conselheiros e Conselheiros Substitutos é aquele estabelecido pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional, cujo teto é o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, fixado em lei de iniciativa reservada, como já explicitado acima.

13. Igualmente, as parcelas que compõem a remuneração total dos magistrados dos Tribunais de Contas, sejam elas remuneratórias ou indenizatórias, são estabelecidas em caráter nacional pela LOMAN e de forma regionalizada pelos Tribunais de Justiça, sendo inconstitucional qualquer outra lei que não observe a iniciativa reservada.

14. Não é demais lembrar que o perfeito sistema de freios e contrapesos estabelecido pela Constituição Federal submete a fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal ao império da **lei**, tornando imprescindíveis as atuações do Parlamento (análise a provação ou rejeição do projeto de iniciativa reservada) e a do Chefe do Poder Executivo (sanção ou veto).



B) AFRONTA AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE

15. A Constituição Federal, ao tratar da iniciativa reservada dos Tribunais para os projetos de lei relativos à auto-organização e autogoverno, privilegiou o **princípio da colegialidade** que orienta a atuação das Cortes de Justiça e de Contas, cabendo ao colegiado, e não ao Presidente isoladamente, propor ao Poder Legislativo as matérias elencadas nas alíneas do inciso II do art. 96 da CF/88 (ADI nº 1681/SC, Pleno, DJ 05-02-2003).

16. Logo, por essa razão também não há respaldo constitucional ao Chefe do Poder Executivo para iniciar e tampouco ao Parlamentar para a apresentação de emenda a projeto reservado à iniciativa exclusiva de Tribunal Judiciário ou de Contas (arts. 73, 75 e 96, inciso II, da CF).

C) IMPERIOSIDADE DE LEI COMPLEMENTAR

17. Não bastassem tais inconstitucionalidades, o Projeto de Lei nº 3.123/2015 veicula proposição para edição de legislação ordinária, veículo legal dissonante do comando constitucional fixado para tratar da política remuneratória da magistratura, afrontando diretamente o teor dos artigos 73, §3º, e 93, da Constituição Federal.

18. A remuneração dos magistrados é regida por Lei Complementar, de forma integral e nacional, tanto no tocante às parcelas que a compõem quanto à natureza jurídica de cada rubrica, integrando obrigatoriamente o estatuto orgânico da magistratura (ADI 509, Plenário, DJE de 16-9-2014).

19. O vício formal decorrente da escolha inadequada do veículo legislativo (invasão pela lei ordinária de matéria de lei complementar) é insanável e contamina o presente projeto integralmente, motivo pelo qual merece rejeição e arquivamento.



II – DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

A) IMPERTINÊNCIA TEMÁTICA

- Ausência de proporcionalidade -

22. Conforme já explicitado, a regra do teto remuneratório, após a edição da Emenda Constitucional nº 41/2003, é aplicável de forma plena e imediata, prescindindo-se de regulamentação.

23. O Projeto de Lei nº 3123/2015, a despeito de regulamentar os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal (aplicação do teto às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, bem como exclusão do teto das parcelas indenizatórias), **trata da composição da remuneração** de todos os agentes políticos e públicos da administração direta e indireta **de todos os entes federativos**, sejam eles civis, militares, empregados, comissionados, eleitos, efetivos, temporários, dentre outros (arts. 1º e 3º do Projeto, com a redação da Subemenda), inclusive, **conceitua e classifica juridicamente tais parcelas** (§1º do art. 3º; arts. 4º, 4º-A, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12 e 18 do Projeto, com a redação da Subemenda), violando as particularidades dos sistemas remuneratórios adotados pela Constituição Federal.

24. Revela-se inviável, pelo sistema constitucional vigente, a regulamentação, por única lei, de regime remuneratório e de exclusão de parcelas indenizatórias do teto relativamente a todos os agentes políticos e públicos de todos os poderes e esferas da federação, por afronta ao pacto federativo e **incompatibilidade material**, tendo em vista as particularidades de cada carreira, existentes em razão da função que cada qual exerce no Estado Democrático de Direito (civis, militares, agentes da educação, da saúde, da segurança pública, magistratura, advocacia pública, fazendários, dentre outros).

25. A incompatibilidade interna dos temas tratados no Projeto, com a redação da Subemenda Global, ocasiona afronta à razoabilidade e se mostra inexecutável, ocasionando, se editada a norma, inúmeros conflitos que deverão ser solucionados pelo Poder Judiciário.



26. Além de observância da integralidade do sistema jurídico ao qual a lei será inserida, suas disposições devem manter coerência e harmonia internas, exigência mínima de compatibilidade teleológica e apresentação lógica. Daí a indispensabilidade de pertinência temática em todo o seu conteúdo.

27. A impertinência temática afronta a razoabilidade, na medida em que não há adequação do meio utilizado (mesma lei para casos distintos) e nem justificativa pelo interesse público (violação das particularidades das carreiras gerando conflitos), e, por consequência, a Constituição Federal (princípio da proporcionalidade).

B) DESVIRTUAMENTO DO COMANDO CONSTITUCIONAL ACERCA DO TRATAMENTO DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS

28. O tratamento conferido às verbas indenizatórias no Projeto de Lei e na Subemenda ora em comento não atende às determinações do §11 do art. 37 da CF/88, uma vez que o texto desvirtua a natureza jurídica de diversas parcelas já pacificadas e submetidas ao controle de constitucionalidade, submetendo-as ao teto remuneratório, comportamento expressamente vedado pela Constituição, que tutela a percepção do ressarcimento de gastos efetuados em razão do exercício de cargos, empregos ou funções, a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração e o sacrifício de verbas alimentares individuais em prol dos custos decorrentes do trabalho dos agentes públicos.

29. A recomposição do patrimônio dos agentes públicos restou assegurada pelo §11 do art. 37 da CF/88, sendo inconstitucional qualquer projeto que vise a mitigar ou obstaculizar o ressarcimento, submetendo ao teto parcelas de caráter indenizatório, utilizando-se de mudança de nomenclatura ou desvirtuamento da natureza jurídica.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a ATRICON reforça a necessidade de um debate mais aprofundado e adequado sobre o sistema remuneratório das carreiras públicas e a aplicação do



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

teto, dada a relevância e atualidade do tema, com vistas à adoção de uma solução conjunta e definitiva, que se mostre condizente com a realidade nacional, mas que observe as particularidades de cada um dos atores que compõem a Administração Pública, nos moldes estruturados pela Constituição Federal.

Não obstante, posiciona-se pela inconstitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 3123/2015, tanto em sua redação original quanto àquela conferida pela Subemenda Substitutiva Global apresentada pelo Deputado Federal Ricardo Barros, merecendo por parte deste Parlamento a rejeição integral e consequente arquivamento.

A ATRICON reafirma que medidas, inclusive legislativas, são necessárias para conferir plena efetividade às balizas constitucionais relativas ao teto remuneratório, a fim de evitar a perpetuação dos impasses e imperfeições atualmente existentes em relação à gestão pública da despesa de pessoal.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL