

## RELATÓRIO Nº , DE 2016

Da COMISSÃO ESPECIAL DO EXTRATO (CTETO), criada pelo Ato nº 24, de 2016, do Presidente do Senado Federal, que *cria Comissão Especial para analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e com a finalidade de vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios.*

RELATORA: Senadora KÁTIA ABREU

### I – APRESENTAÇÃO INICIAL

A Comissão Especial do Extrateto (CTETO) foi criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal (ATS) nº 24, de 2016, com a finalidade de *analisar a efetividade do limite remuneratório imposto pelo teto constitucional aos agentes públicos e com a finalidade de vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios.*

O ATS nº 24, de 2016 estabeleceu a seguinte composição para a Comissão:

- I – Senador Otto Alencar, como presidente;
- II – Senador Antonio Anastasia, como vice-presidente;
- III – Senadora Kátia Abreu, como relatora;
- IV – Senador Reguffe;
- V – Senador Roberto Requião;
- VI – Senador José Pimentel;
- VII – Magno Malta;
- VIII – Lasier Martins.

Posteriormente, por força do ATS nº 25, de 2016, foram incorporados à Comissão os Senadores José Aníbal e Eduardo Amorim.

A Comissão foi instalada no dia 10 de novembro de 2016, na Presidência do Senado Federal, para, no prazo de 20 dias, propor 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 competiu a esta Comissão Especial oferecer soluções para o fiel cumprimento da norma prevista no inciso XIII do art. 37 da CF, que veda a vinculação remuneratória no serviço público (art. 37, XIII, da CF).

## **II – VISITAS INSTITUCIONAIS**

A primeira providência da Comissão, após sua instalação, foi a realização de visitas institucionais aos Presidentes dos três Poderes da República, bem como ao titular do cargo máximo do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas da União.

O objetivo das visitas foi, entre outros, o de buscar subsídios e contribuições para o enfrentamento do problema, bem como enfatizar que o trabalho da Comissão não se volta contra carreiras ou órgãos específicos, mas se destina ao cumprimento de determinações constitucionais e em favor dos princípios da legalidade, da moralidade, da proporcionalidade e da transparência, princípios estes que devem orientar a política remuneratória no serviço público. Também foi objetivo da Comissão compartilhar com as demais instituições os esforços do Senado Federal, durante a gestão do Presidente Renan Calheiros, para a imposição do teto remuneratório.

### **II. 1 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

No dia 16 de novembro de 2016, os membros da Comissão foram recebidos pela Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Cármen Lúcia, e pelos Presidentes dos Tribunais Superiores, Ministro Gilmar Mendes, do Tribunal Superior Eleitoral, Ministra Laurita Vaz, do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho, do Tribunal Superior do Trabalho, e Ministro William de Oliveira Barros, do Superior Tribunal Militar.

Foram discutidos vários aspectos da questão, entre eles: o conceito de verba indenizatória, para fins de submissão, ou não, ao teto remuneratório; a submissão a teto único quando recebidas verbas remuneratórias de cargos distintos ou de entes federativos distintos. Além disso, foram discutidas questões específicas daquele poder:

a) gratificação de representação da Justiça Eleitoral, prevista na Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991;

b) gratificação por exercício cumulativo de jurisdição (acumulação de juízo e de acervo processual), previsto nas Leis nºs 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, todas de 12 de janeiro de 2015;

c) auxílio-moradia, concedido aos juízes federais por força de tutela antecipada concedida pelo Ministro Luiz Fux nos autos da Medida Cautelar na Ação Originária nº 1.773-DF e regulamentada pela Resolução CNJ nº 199, de 7 de outubro de 2014;

d) “efeito cascata” consistente na extensão automática de aumentos remuneratórios concedidos à magistratura federal, à magistratura estadual, sustentado por liminar concedida nos autos do Pedido de Providências nº 0006845-87.2014.2.00.0000.

Quanto aos pontos *c* e *d*, a Ministra Cármen Lúcia se comprometeu em buscar pautar os referidos processos, permitindo uma deliberação definitiva dos respectivos órgãos plenários do STF e do Conselho Nacional do Justiça (CNJ). Quanto a outros pontos controvertidos, foi aventada a possibilidade de edição de súmula vinculante por parte daquele órgão judiciário.

Além disso, a Ministra propôs um segundo encontro, a fim de que pudesse fornecer à Comissão todas as decisões da Corte já tomadas e pendentes de julgamento, relacionadas com o teto remuneratório, bem como as informações sobre remuneração e demais gastos com a magistratura federal e estadual. Foi bastante enfática no compromisso com o cumprimento da Constituição e com o que denominou de **verdade remuneratória**, calcada na legalidade e nas normas e princípios constitucionais.

## II. 2 – PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Também no dia 16 de novembro, a Comissão foi recebida pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Michel Temer. A Relatora narrou as discussões havidas no STF e pediu o apoio do Poder Executivo no enfrentamento da matéria. O Presidente, em resposta, indicou o Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão como interlocutor para esse assunto. Mencionou, ainda, que desde 2012 o Poder Executivo vem envidando esforços para identificar e adequar as situações que possam gerar violação às normas relativas ao teto remuneratório. Ele próprio sofre cortes em sua remuneração, em razão de proventos de aposentadoria recebidos.

Sugeriu que, no enfrentamento da questão relativa ao “efeito cascata”, fossem identificadas todas as hipóteses em que ocorra vinculação remuneratória indevida, para que a solução seja única e definitiva.

Por fim, afirmou que, no que fosse possível, aprimoraria ainda mais a página de transparência do Poder Executivo, de modo a cumprir em toda a sua extensão, a Lei de Acesso à Informação.

## II. 3 – CÂMARA DOS DEPUTADOS

No mesmo dia 16 de novembro, a Comissão foi recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia.

Entre os assuntos tratados, destacou-se o pedido da Comissão para que aquela Casa deliberasse, com a urgência possível, sobre o Projeto de Lei (PL) nº 3.123, de 2015, de autoria da Presidente da República, que *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*. Esse projeto é essencial para a definição das verbas que se submetem, ou não, ao teto remuneratório, bem como para a fixação das regras que disciplinem a forma de glosa dos excessos decorrentes do recebimento de verbas remuneratórias originadas de mais de um ente federativo.

Além disso, o Presidente da Câmara dos Deputados assumiu o compromisso de aprimorar, no que fosse possível, sua página institucional de transparência.

## II. 4 – PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No dia 17 de novembro, a Comissão realizou sua visita institucional à sede do Ministério Público Federal, e foi recebida pelo Procurador-Geral da República Rodrigo Janot. Foram expostas as mesmas questões já discutidas nas demais reuniões.

A relatora destacou o fato de que a página de transparência do Ministério Público Federal, no que tange à informação sobre a remuneração de seus membros e servidores, é das mais claras e detalhadas, além de permitir a manipulação dos dados em planilhas eletrônicas. O Procurador-Geral informou que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) regulamentou a forma de apresentação dessas informações e se

comprometeu a questionar os demais procuradores-gerais sobre o cumprimento dessa resolução.

Finalmente, cedeu à Comissão cinco *compact discs* (CD) com material relacionado ao tema e asseverou que o Ministério Público sempre buscou atuar administrativa e judicialmente em favor do cumprimento do teto remuneratório e das demais normas constitucionais.

## II. 5 – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

A visita institucional ao Tribunal de Contas da União (TCU) ocorreu no dia 29 de novembro de 2016. O Presidente, Ministro Aroldo Cedraz reiterou que havia oferecido ao Presidente do Senado Federal todo o suporte técnico e jurídico do TCU à comissão. O TCU, conforme ele, possui laboratórios de *big data* e banco de dados informatizados que permitem a obtenção de informação e seu cruzamento com agilidade e precisão.

Foram discutidas questões jurídicas específicas acerca do teto remuneratório e solicitou-se que técnicos daquele Tribunal pudessem trocar experiências com os Consultores Legislativos que assessoram a Comissão para fins de elaboração das medidas legislativas pertinentes.

## III – EFEITO CASCATA

Um dos dois objetivos principais da Comissão é verificar em que medida a vedação constitucional à edição de normas que vinculam a remuneração de um agente público a outro é cumprida em sua integralidade.

A Constituição Federal veda, como regra geral, a vinculação remuneratória. Essa vedação se sustenta nos princípios da legalidade, da moralidade, da publicidade e da proporcionalidade, e também em preceito constitucional específico, inciso XIII do art. 37, segundo o qual *é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público*. Reconheça-se que, em duas hipóteses, a Constituição mesma vincula os rendimentos dos ocupantes de cargos distintos: quando estabelece, no § 3º do art. 73, que os *vencimentos* (leia-se subsídios) dos Ministros do Tribunal de Contas da União será o mesmo estabelecido para os Ministros do Superior Tribunal de Justiça; e quando fixa, como subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores, 95% do valor fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 93, V). Essas exceções têm razões históricas e institucionais, e não têm impacto financeiro significativo.

Nas diligências realizadas pela Comissão, no entanto, foram identificadas outras situações em que essa vinculação se dá à margem de uma leitura estrita do texto constitucional, que terminam por fragilizar o sistema federativo e o princípio da Separação entre os Poderes.

O primeiro deles é o já denominado anteriormente de efeito cascata do Judiciário.

### III. 1 – EFEITO CASCATA PARA A MAGISTRATURA ESTADUAL

No julgamento de liminar no Pedido de Providências nº 0006845-87.2014.2.00.0000, o CNJ ratificou decisão monocrática de Conselheiro Relator, no sentido de antecipar os efeitos de norma a ser inserida na Resolução nº 13, de 2006, do mesmo órgão, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura, com o seguinte teor: *Alterado, por lei federal, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Justiça o adotarão, imediatamente, a contar de sua vigência para a magistratura da União, como referência para fins de pagamento do subsídio aos membros da magistratura estadual, extensivo a inativos e pensionistas, observado o escalonamento previsto no artigo 93, V, da CF.*

De acordo com a decisão do CNJ, tendo em vista o disposto no art. 93, V, da Carta Magna, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça não poderia ser inferior a 90% dos fixados para Ministro de Tribunal Superior. Assim, o CNJ criou um mecanismo de reajuste automático daqueles subsídios, sempre que alterado, por lei federal, o subsídio de Ministro do STF.

Ora, tal interpretação não encontra, a nosso ver, amparo no texto da Constituição. Os limites de 5% e 10% a que alude o inciso V do art. 93 devem ser observados entre os subsídios das demais categorias da magistratura nacional, não se podendo depreender do texto que o subsídio de desembargador deva corresponder a pelo menos 90% do subsídio de Ministro de Tribunal Superior. Só se pode concluir do texto que ele não excederá 95% do subsídio de Ministro de Tribunal Superior, haja vista a expressão “nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores”. Aliás, se a exegese do CNJ fosse correta, tal expressão seria supérflua, eis que já abrangida pela regra, constante do mesmo dispositivo, no sentido de que a diferença entre os subsídios das diversas categorias da magistratura não seja inferior a 5%. Exatamente porque a regra dos limites de 5% e 10% não foi concebida para

se aplicar à relação entre os subsídios de desembargadores e Ministros de Tribunais Superiores é que houve a necessidade de se introduzir a parte final do inciso V, que trata do limite de 95% dos subsídios de Ministro de Tribunal Superior.

Ainda que a interpretação do CNJ fosse correta, não lhe seria dado, por decisão em pedido de providências ou por resolução, promover a alteração do subsídio dos Desembargadores, pois isso fere preceito constitucional expresso a exigir lei para tanto. A jurisprudência pacífica do STF é no sentido de que o aumento de remuneração de agentes públicos, por força do art. 37, X, da Carta Magna, depende de lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso. Essa orientação foi inclusive plasmada na Súmula nº 339, convertida na Súmula Vinculante nº 37, segundo a qual *não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia*. No caso específico dos subsídios da magistratura, convém frisar que o art. 93, V, da Constituição determina que eles sejam fixados em lei. O mesmo dispositivo manda aplicar aos magistrados o preceito do art. 39, § 4º, que trata do regime de subsídio. Este dispositivo, por sua vez, manda aplicar aos subsídios a regra do já citado art. 37, X, da Constituição. É incontroversa, portanto, a aplicação do art. 37, X, aos magistrados. Além disso, com a decisão, a concessão de aumento remuneratório ao Judiciário Federal fica totalmente inviabilizada, pois dependeria do exame de sua compatibilidade financeira e orçamentária com o conjunto dos 26 Estados da Federação.

O mérito do Pedido de Providências ainda está pendente de julgamento. A decisão do Conselho tem nítido caráter normativo e, a nosso ver, pode ser impugnada por meio de ação direta de inconstitucionalidade. Para tanto, além de aguardar que a liminar seja definitivamente cassada pelo Plenário do CNJ, proporemos, ao final, que o tema seja examinado pela Mesa do Senado Federal, para que avalie a pertinência de propor Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a referida decisão.

Sem prejuízo das providências acima, consideramos oportuna a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 62, de 2015, cuja primeira signatária é a Senadora Gleisi Hoffmann, que *altera os arts. 27, 28, 29, 37, 39, 49, 73 e 93 da Constituição Federal para vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos*.

Sobre a PEC nº 62, de 2015, propomos, ao final, uma emenda substitutiva ao texto que contempla a proposta inicial da Senadora Gleisi Hoffmann e as discussões que se seguiram, especialmente a emenda

substitutiva apresentada pelo Senador Aloysio Nunes. A emenda oferecida visa a sanar vários dos problemas identificados pela Comissão no que tange ao efeito cascata.

### III. 2 – EFEITO CASCATA PARA OS MINISTÉRIOS PÚBLICOS ESTADUAIS

À semelhança do que fez o CNJ, o CNMP decidiu, nos autos do Pedido de Providências nº 0.00.000.001770/2014-83, *determinar aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais que adotem imediatamente o valor do subsídio do Procurador-Geral da República como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Ministério Público, extensivo aos inativos e pensionistas, observado o escalonamento previsto no artigo 93, V, da Constituição Federal*. A decisão padece dos mesmos vícios da anterior, somado ao fato de que o Ministério Público nem mesmo tem o caráter nacional reconhecido pelo STF à magistratura, constituindo, como único fundamento para a decisão do CNMP, o fato de que algo semelhante foi deferido pelo CNJ, e que deveria haver isonomia entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público.

Pelos mesmos motivos, portanto, consideramos conveniente que as mesmas providências propostas no item anterior, sejam adotadas para o Ministério Público.

### III. 3 – EFEITO CASCATA DENTRO DO PRÓPRIO JUDICIÁRIO FEDERAL

Outro aspecto da questão, suscitado nas diligências realizadas pela Comissão, refere-se ao fato de que a fixação do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal repercute automaticamente nos valores dos subsídios dos desembargadores e juízes federais. Esse efeito, além de gerar elevado impacto financeiro, impede que o Poder Legislativo avalie adequadamente a política remuneratória do Poder Judiciário.

Como já mencionado, tal efeito não decorre do que dispõe o art. 93, V, da Constituição Federal. No caso da magistratura da União, ele advém de regra legal que estabeleceu vinculação remuneratória entre os subsídios dos ministros de tribunais superiores e os juízes de tribunais regionais federais e juízes federais. O preceito constitucional define percentuais mínimo e máximo da diferença remuneratória entre as categorias da magistratura, mas não aponta o subsídio de ministro de tribunal superior como parâmetro para a aplicação daqueles percentuais. Tampouco o subsídio



de ministro do STF é utilizado como parâmetro para a concessão de reajustes automáticos nos subsídios dos demais magistrados brasileiros, exceto os de ministro de tribunal superior, que a própria Constituição determina como correspondentes a 95% daquele subsídio.

A Lei nº 10.474, de 27 de junho de 2002, anterior, portanto, à Lei que estabeleceu, pela primeira vez, o valor do subsídio dos Ministros do STF, fixou o valor do vencimento destes em R\$ 3.950,31. E dispôs, no § 2º do art. 1º, que *a remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal*. E é essa regra, cuja constitucionalidade já seria discutível na origem, que determina o quanto cada magistrado e cada desembargador federal recebem de subsídios até hoje!

Assim, subverte-se completamente a norma constitucional, que estabelece que os *subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei* (art. 93, V), respeitando-se as diferenças mínimas e máximas de 5% e 10%. Atualmente, e enquanto vigente a Lei nº 10.474, de 2002, quando se fixa o valor do subsídio dos Ministros do STF, e, por consequência, dos Ministros dos Tribunais Superiores (95% do valor daquele), também se elevam automaticamente os subsídios de toda a magistratura federal, e na menor diferença entre categorias admitida pela Constituição Federal: 5%.

Consideramos que a Lei nº 10.474, de 2002, não poderia, ainda hoje, gerar efeitos. E muito menos em clara afronta ao inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal, que veda a vinculação remuneratória. Não bastasse isso, a Lei se origina de projeto de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, não dos tribunais superiores, aos quais ela caberia privativamente, nos termos do art. 96, II, *b*, da Carta Magna. Assim, mesmo que a lei, ao invés de determinar uma vinculação remuneratória, efetivamente fixasse o valor do subsídio de juízes da União, a iniciativa deveria partir de cada tribunal superior: o Superior Tribunal de Justiça, em relação aos juízes federais e os membros dos tribunais regionais federais; o Tribunal Superior do Trabalho, em relação aos juízes do trabalho e aos membros dos tribunais regionais do trabalho; o Superior Tribunal Militar, em relação aos juízes militares da União. O § 2º do art. 1º da Lei nº 10.474, de 2002, padece, portanto, a nosso ver, também de vício de iniciativa.

Mais uma vez, consideramos viável a solução judicial, mediante a propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade que vise à

declaração de nulidade do § 2º do art. 1º da Lei nº 10.474, de 2002, e, conseqüentemente, dos aumentos concedidos posteriormente à magistratura federal com base naquele dispositivo legal. E proporemos, ao final, que seja a questão submetida à avaliação da Mesa desta Casa para que avalie a pertinência de se valer de sua legitimidade constitucional para propor a referida ação.

No âmbito legislativo, mais uma vez, possível solução poderia advir da aprovação da PEC nº 62, de 2015, já mencionada anteriormente. Na emenda proposta ao final, põe-se fim a qualquer efeito cascata decorrente da majoração dos subsídios dos Ministros do STF, trazendo a discussão sobre remuneração da magistratura para o âmbito do Poder Legislativo.

Mesmo abstraindo a questão da vinculação inconstitucional dos subsídios da magistratura federal ao de ministro de tribunal superior, o modelo de política remuneratória criado pelo preceito constitucional que estabelece os percentuais mínimo e máximo da diferença entre subsídios das categorias da magistratura nacional pode ser objeto de crítica, por gerar o chamado “efeito rejunte de azulejo”, em que a distância remuneratória entre uma categoria e outra é tão estreita que desestimula a progressão na carreira e não remunera adequadamente as categorias com mais responsabilidade.

Contra esse efeito, os Presidentes do STJ, do TST, do STM e do TCU apresentaram uma sugestão de Proposta de Emenda à Constituição. De acordo com seu texto, a fixação do subsídio dos Ministros do STF teria como consequência apenas a elevação da remuneração dos Ministros dos Tribunais Superiores. Não haveria mais a regra da diferença entre as categorias de 5% a 10%.

### III. 4 – EFEITO CASCATA DENTRO DO PRÓPRIO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

As mesmas considerações feitas em relação ao Poder Judiciário Federal no item anterior, com exceção das que dizem respeito ao vício de iniciativa, se aplicam ao caso do Ministério Público Federal. As regras previstas no art. 93, V, da CF se aplicam, por extensão, também a este órgão, em razão do que dispõe o § 4º do art. 129 da CF.

Ainda, na esteira da mesma Lei nº 10.474, de 2002, foi editada a Lei nº 10.477, de 27 de junho de 2002, que também fixava em 5% a diferença entre os vencimentos de cada categoria do Ministério Público. E essa mesma Lei vem, até hoje, sendo usada para reajustar automaticamente,

e no menor percentual admitido pela Constituição, os subsídios dos Procuradores da República e dos Procuradores-Regionais da República, bem como de seus homólogos dos Ministérios Públicos do Trabalho e Militar.

Assim, mais uma vez, consideramos que as providências propostas no item anterior, se acatadas, justificam, por idênticos fundamentos, sejam adotadas também no caso do presente item.

### III. 5 – EFEITO CASCATA NOS DEMAIS PODERES

Imbuídos do compromisso assumido por esta Comissão, de buscar o fiel cumprimento da Constituição Federal, sem perseguir ou proteger qualquer órgão ou Poder, em qualquer nível ou instância, decidiu-se verificar a ocorrência de efeito cascata em outras circunstâncias ou situações. Essa linha de atuação decorreu de sugestão do Presidente Michel Temer, prontamente assumida pela Comissão.

Nesse sentido, a Comissão identificou que, em alguns Estados, o subsídio de certos agentes públicos não é definido, em cada momento, por uma lei específica, mas por uma única lei que vincula sua remuneração à de outros cargos, normalmente aos correspondentes no âmbito federal.

Isso ocorre, por exemplo, na Lei nº 15.433, de 15 de janeiro de 2007, do Estado do Paraná, publicada no Diário Oficial nº 7.400, em 30 de janeiro de 2007.

A referida Lei, em vez de fixar o valor do subsídio, em reais, de cada cargo público ali referido, limita-se a vincular a remuneração mensal do Governador do Estado à do Ministro Presidente do STF; a do Vice-Governador do Estado, a 95% do recebido pelo Governador; a dos Secretários de Estado, a 70% do recebido pelo Governador; e a dos Deputados Estaduais, a 75% do recebido pelos federais.

Não é razoável aceitar que, de uma só vez, o Poder Legislativo se abstenha de decidir sobre o valor da remuneração das autoridades mais importantes do Estado, fazendo repercutir sobre a remuneração destes, o mesmo percentual de reajuste concedido a titulares de cargos de outra esfera de Poder e de outro nível federativo. Neste último caso, constitui mesmo uma renúncia dos entes políticos à sua autonomia, incompatível com o princípio federativo:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação ao art. 1º da Lei 7.456/2003 do Estado do Espírito Santo. 3. Vinculação automática de subsídios de agentes políticos de distintos entes federativos. Norma estadual que estabelece ao subsídio mensal pago a deputados estaduais valor correspondente a 75% do subsídio mensal de deputados federais, de modo que qualquer aumento no valor dos subsídios destes resulte, automaticamente, aumento daqueles. Impossibilidade. 4. Violação ao princípio da autonomia dos entes federados. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 3461, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014)

Ao vedar a vinculação remuneratória, também pretendeu o Constituinte obrigar a que a Assembleia discuta, de maneira aberta e transparente, qual o valor considerado adequado para remunerar seus próprios membros, o chefe máximo do Poder Executivo Estadual e seu vice, bem como seu Secretariado. Trata-se de tema de alta relevância política e administrativa.

No Estado do Mato Grosso do Sul, por sua vez, as Leis nºs 4.634 e 4.635, de 24 de dezembro de 2014, publicadas no Diário Oficial do Estado nº 8.828, em 26 de dezembro, vinculam ao subsídio do Ministro do STF, no percentual de 90,25%, o subsídio do Procurador de Justiça e do Defensor Público de Segunda Instância, respectivamente.

Essa situação se repete, em maior ou menor amplitude, em outros Estados. Sua solução, portanto, deve alcançar todos os entes indistintamente. Do ponto de vista legislativo, ela também adviria da aprovação da PEC nº 62, de 2015, que, ao deixar clara e expressa a necessidade de lei específica para a aprovação de qualquer elevação remuneratória, e ao vedar a vinculação automática entre subsídios, tornaria claramente inconstitucionais todas essas leis.

Ainda assim, mesmo que não se altere o texto constitucional, consideramos que leis com esse teor já afrontam regras e princípios da Constituição Federal. O art. 37, XIII, da Carta Magna veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de entender que tal proibição se aplica não apenas a servidores públicos, mas também a agentes políticos (cf. ADI nº 3.491, DJ de 23.03.2007; ADI nº 1.756, DJ de 04.11.2015). Não bastasse essa norma, outros preceitos constitucionais são ofendidos pelas leis estaduais

mencionadas. Tome-se, por exemplo, o inciso VII do art. 49 da CF, que outorga competência para o Congresso Nacional fixar o subsídio para Deputados Federais e Senadores. Essa fixação deve observar o § 4º do art. 39 (obrigatoriedade de fixação de vencimentos por meio de subsídio). Por sua vez, esse dispositivo remete expressamente ao inciso X do art. 37, que condiciona a fixação do subsídio, ou sua alteração, a *lei específica*. Toda essa sistemática é de reprodução obrigatória nos Estados, nulificando as leis estaduais que conflitem com esse modelo.

Assim, no mesmo sentido do que já propusemos anteriormente, também essa questão deve ser levada ao exame da Mesa do Senado Federal para que avalie a conveniência de propor ações diretas de inconstitucionalidade contra a Lei nº 15.433, de 2007, do Estado do Paraná, contra as Leis nºs 4.634 e 4.635, de 2014, do Estado do Mato Grosso do Sul, e contra todas as demais que incidam nos mesmo vícios.

#### **IV – TETO REMUNERATÓRIO**

O segundo objetivo da Comissão é desnudar o tratamento jurídico da norma prevista no art. 37, XI, da CF, que estabelece o teto remuneratório de todos os agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O mencionado inciso XI já foi alterado duas vezes desde 1988 e, ainda hoje, deparamo-nos com matérias jornalísticas e *posts* em redes sociais que mostram servidores públicos e membros de poder percebendo valores que superam em três ou quatro vezes o subsídio do Ministro do STF.

São muitas as causas para tantas distorções. Algumas delas decorrem de fatos jurídicos pretéritos, que geram grande volume de valores a receber, pagos paulatinamente à medida que haja espaço orçamentário para tanto. Em outros casos, os valores pagos acima do teto decorrem de gratificações e adicionais criados por lei, por ato administrativo ou por decisão judicial, os quais, com natureza alegadamente indenizatória, se somam aos subsídios, mas não se submetem ao teto remuneratório. Finalmente, também há casos em que um mesmo agente público percebe remuneração pelo exercício de dois cargos públicos, ou remuneração com proventos de aposentadoria, ou ainda pensão por morte com remuneração. E, em situações como essas, nem sempre se somam as diferentes verbas para submetê-las a um único teto remuneratório, ou não se tem clareza sobre qual a forma de operacionalizar o corte.

Apresentaremos nossas propostas para cada situação dessas nos itens seguintes.

#### IV.1 – CUMULAÇÃO DE RENDIMENTOS

O art. 37, XI, da CF, que trata do teto remuneratório, alcança a **remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não.**

O art. 37, XVI, da CF, por sua vez, prevê as hipóteses constitucionais de acumulação e determina, expressamente, que se observe em qualquer caso o disposto no inciso XI do mesmo dispositivo (que trata do teto remuneratório).

Ainda assim, permanece polêmica sobre a aplicação do limite a cargos acumulados, especialmente se a acumulação já existia antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

A questão já se encontra judicializada e pendente de solução no STF, constituindo o Tema 384 em Repercussão Geral naquele tribunal:

**Tema 384** – Incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional 41/2003, objeto do Recurso Extraordinário (RE) nº 602.043.

Relator: Ministro Marco Aurélio

A solução dessa controvérsia também trará luzes para a hipótese de aplicação do teto remuneratório único quando a cumulação se dá entre cargo de magistrado ou de membro do Ministério Público com o de magistério. Atualmente, por força de disposições do CNJ e CNMP, a remuneração pelo exercício do magistério é contabilizada separadamente para efeitos de teto remuneratório.

Também existe controvérsia em torno da submissão a teto remuneratório único quando o agente público recebe proventos de aposentadoria com remuneração por exercício de cargo público.

A controvérsia subsiste a despeito do que dispõe o art. 40, § 11 da CF, que determina que se aplique *o limite fixado no art. 37, XI* [teto remuneratório], *à soma total dos proventos de inatividade, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos, bem como de outras atividades sujeitas a contribuição para o regime geral de previdência social, e ao montante resultante da adição de proventos de inatividade com remuneração de cargo acumulável na forma desta Constituição, cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, e de cargo eletivo.*

O Tema 377 também foi considerado como de repercussão geral pelo STF, e está pendente de deliberação.

**Tema 377** – Aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41/03, sobre as parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente, objeto do RE nº 612.975.

Relator: Ministro Marco Aurélio

Finalmente, também está pendente de deliberação o Tema 359, que trata de percepção cumulada de pensão por morte com remuneração ou proventos de aposentadoria.

**Tema 359** – Incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos e pensão, objeto do RE nº 602.584

Relator: Ministro Marco Aurélio

Não vemos como possa ser dada outra interpretação ao art. 37, XI, da Carta Magna, senão a de que o limite remuneratório incide sobre o somatório de todos os rendimentos, inclusive no caso de acumulação. Aliás, o próprio STF, no julgamento do Mandado de Segurança nº 24.448 (DJ de 14.11.2007), ao considerar possível a acumulação de pensões civil e militar, concluiu que ela deveria observar o teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

O julgamento dos citados temas pelo Supremo Tribunal Federal daria segurança jurídica aos órgãos administrativos de controle interno e externo para proceder aos ajustes na remuneração de quem acumula rendimentos pagos por entes públicos. Sem prejuízo dessa medida, contudo, propomos minuta de projeto de lei que visa a regulamentar o teto

remuneratório, e estabelecer regras claras acerca da aplicabilidade do teto a todas as situações acima descritas e com mecanismos efetivos para operacionalizar o cruzamento das informações e o corte dos excessos em cada esfera.

No mesmo sentido, há projeto de iniciativa do Poder Executivo, que também tem por objetivo a regulamentação de todos esses aspectos.

Projeto de Lei (PL) nº 3.123, de 2015

Ementa: 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 atual: **Dep. Ricardo Barros** (relator das emendas)

Último local: 6/7/2016 – Plenário (PLEN)

Último estado: 06/07/2016 – Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.

#### IV.2 – OPERACIONALIZAÇÃO DO CORTE EM REMUNERAÇÕES ORIGINÁRIAS DE DIFERENTES ENTES FEDERADOS

O Tribunal de Contas da União, mediante o Acórdão nº 564, de 2010, de seu Plenário, entendeu que é imprescindível a regulamentação do tema, para que se promova a aplicação do teto remuneratório, no caso de estipêndios originários de diferentes entes federados.

Houve uma tentativa de operacionalização do corte nessas situações 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 em razão do número de entes políticos envolvidos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).



Mais uma vez, vale citar o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, do Poder Executivo, que também visa a disciplinar essa questão. A matéria disciplina, em seus arts. 15, 16, 20 e 21, a forma como as remunerações oriundas de diferentes entes políticos serão consolidadas e cotejadas com o teto remuneratório, determinando em que parcela se dará o corte, conforme o caso, e disciplinando como ocorrerá a troca de informações entre os entes.

A aprovação desse projeto permitiria solucionar várias das dificuldades que a doutrina e a jurisprudência enfrentam para aplicar a Constituição aos casos práticos com que se deparam.

O Projeto de Lei do Senado que propomos ao final também disciplinará essa questão.

#### IV.3 – PARCELAS A SEREM CONSIDERADAS PARA AFERIÇÃO DO TETO (VERBAS INDENIZATÓRIAS E BENEFÍCIOS EXTRAS)

O tema da definição de que parcelas devem ser consideradas para aferição do teto remuneratório é complexo e polêmico.

Conforme o texto do art. 37, XI, da Constituição, e precedentes no STF, integram o teto todas as parcelas remuneratórias percebidas pelo servidor. De outra parte, determina o § 11 do mesmo artigo que *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.*

A discriminação, entretanto, não é tarefa fácil, tendo em vista a enorme diversidade de vantagens pagas às inúmeras carreiras e categoriais funcionais de servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a difícil identificação da natureza de algumas delas.

O STF, em algumas oportunidades, foi instado a se pronunciar sobre a natureza indenizatória, ou não, de determinada parcela paga a um agente público, submetendo-a pois, conforme o caso, ao teto remuneratório.

Em duas delas, entrou no mérito e decidiu por reforçar a eficácia da norma constitucional:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TETO REMUNERATÓRIO CONSTITUCIONAL. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCIDÊNCIA SOBRE VERBA DE REPRESENTAÇÃO. NATUREZA REMUNERATÓRIA. PRECEDENTES. LESÃO À ORDEM

CONFIGURADA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I – **verba de representação possui caráter remuneratório e, portanto, deve integrar a base de incidência do teto remuneratório constitucional.** II – Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(SS 4565 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-098 DIVULG 13-05-2016 PUBLIC 16-05-2016)

EMENTA: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. PROVENTOS. PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE. TETO REMUNERATÓRIO. SUBMISSÃO. PRECEDENTES. É firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que **prêmios e gratificações de produtividade são vantagens diretamente relacionadas ao exercício de cargo público e, por isso, devem submeter-se ao teto remuneratório.** Precedentes. Agravo desprovido.

(RE 602067 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 21/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 29-07-2016 PUBLIC 01-08-2016)

Noutros julgados, contudo, o STF se absteve de analisar a submissão, ou não, de determinada verba ao teto remuneratório:

1. Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Administrativo. Servidor público. **Discussão sobre natureza jurídica de vantagem remuneratória para fins de limite de teto remuneratório.** 3. **Questão de índole infraconstitucional e local.** Súmula 280. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 591734 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 20/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-112 DIVULG 10-06-2014 PUBLIC 11-06-2014)

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com agravo. Administrativo. Servidor Público. Teto remuneratório. Horas extras. Natureza jurídica. Impossibilidade de análise de legislação infraconstitucional. Ausência de ofensa constitucional direta. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(ARE 896630 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 29/09/2015, PROCESSO

ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 09-10-2015 PUBLIC 13-10-2015)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTE FISCAL DE RENDAS APOSENTADO. TETO REMUNERATÓRIO. NÃO INCIDÊNCIA. LICENÇA PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA. NATUREZA INDENIZATÓRIA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. A discussão acerca da natureza jurídica de verbas percebidas por servidores públicos civis ou militares se insere no âmbito infraconstitucional. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 788008 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 12/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 25-08-2014 PUBLIC 26-08-2014)

Se prevalecer essa última tendência, não será possível conhecer a posição do STF sobre aspectos importantes da matéria.

No plano judicial, a melhor solução seria que o STF julgasse o mérito das matérias que lhes fossem submetidas, declarando a natureza remuneratória ou indenizatória de cada verba contestada, inclusive, se considerasse oportuno, editando súmula com efeito vinculante para o completo e definitivo esclarecimento da matéria.

Solução semelhante, no entanto, deve ser obtida por meio de regulamentação legal, conforme prescreve o próprio art. 37, § 11, da CF. Mais uma vez, mencionamos o PL nº 3.123, de 2015, cuja aprovação seria uma demonstração cabal do compromisso do Congresso Nacional com a questão do teto remuneratório.

Ao mesmo tempo, esta Comissão apresentará um texto próprio, com sua visão sobre o tema. Buscará, com seu projeto, estabelecer regras para a identificação das verbas de natureza indenizatória e remuneratória, questão essencial para a plena eficácia da regra do teto.

#### IV.4 – PROPOSTA DA COMISSÃO PARA REGULAMENTAR O ART. 37, XI, DA CF

A proposta que apresentamos nas conclusões deste relatório consiste em projeto de lei nacional, com o objetivo de regulamentar a

aplicação do art. 37, XI, da Carta Magna na Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Fiel ao preceito constitucional, o projeto alcança servidores e empregados públicos, militares, agentes políticos, beneficiários de aposentadoria ou pensão estatutária, militar ou especial.

Na definição dos tetos remuneratórios aplicáveis em cada esfera, a proposição atém-se aos minuciosos comandos constitucionais sobre a matéria, ressaltando apenas a situação dos magistrados estaduais, que, por decisão do STF na ADI nº 3.854, devem se sujeitar ao mesmo teto válido para a magistratura federal. No caso dos agentes vinculados a consórcio público, que constitui pessoa jurídica multifederativa, integrando a administração pública de todos os entes políticos que dele fazem parte, diante do silêncio constitucional a respeito, o projeto propõe a aplicação do teto mais elevado dentre os dos entes partícipes.

Ainda em estrita obediência ao art. 37, XI, que manda aplicar o limite de rendimentos às parcelas remuneratórias percebidas cumulativamente ou não, o projeto leva em conta, para a incidência do teto, todas as espécies remuneratórias percebidas por uma mesma pessoa, mesmo quando decorrentes de acumulação de cargos, empregos, aposentadorias e pensões, e mesmo quando provenientes de fontes pagadoras diversas. Quando os rendimentos percebidos por uma mesma pessoa se submeterem a tetos diferentes, como no caso de servidores que acumulem cargos em mais de uma esfera, a proposição prevê que sobre o somatório incida o teto remuneratório de maior valor.

No tocante à classificação das parcelas como remuneratórias ou indenizatórias, estas últimas não sujeitas ao teto constitucional, o projeto segue, em linhas gerais, o mesmo esquema do PL nº 3.123, de 2015, com as alterações promovidas pela emenda substitutiva apresentada na Câmara dos Deputados. Como diferenças em relação ao texto do substitutivo, vale destacar: (i) a inclusão, entre as espécies remuneratórias, dos soldos, das pensões especiais, bem como do auxílio-funeral, quando pago sem a comprovação de despesa pelo beneficiário; (ii) a exclusão do rol de parcelas remuneratórias da gratificação de magistrado e de membro do Ministério Público pelo exercício de função eleitoral; (iii) a inclusão no somatório de rendimentos, para fins de incidência do teto, de quaisquer aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Geral da Previdência Social, e não apenas daquelas decorrentes de contribuições pagas por força de relação sujeita ao limite remuneratório. Como consequência dessas modificações, são consideradas de natureza indenizatória: a gratificação eleitoral paga a

magistrados e membros do MP, e, tratando-se de auxílio-funeral, aquele pago a quem comprovar haver realizado as correspondentes despesas.

Os valores pagos a título de auxílio-moradia merecem um comentário à parte. O auxílio-moradia, como parcela indenizatória, se justifica em situações nas quais o agente público, para exercer suas funções, necessita deixar o seu domicílio original por um período limitado, ainda que bem mais prolongado do que nos casos que justificam o pagamento de diárias. Só assim podemos vislumbrar um cenário que demanda compensação da parte do Estado, típico das parcelas de caráter indenizatório. Assim, se em razão de seu ofício, o agente deve mudar de domicílio a cada dois anos ou tenha exercício em duas localidades, como é inerente ao mandato parlamentar, por exemplo, é justo e razoável que se lhe conceda o auxílio. O mesmo não ocorre em relação a agentes públicos que sempre residiram na mesma localidade, possuem imóvel próprio e, ainda assim, recebem esse auxílio. O quadro se revela ainda mais grave quando o beneficiário sequer é obrigado a comprovar que incorreu em despesas com moradia e quando a verba é paga indistintamente a toda uma categoria de agentes públicos, hipótese em que o auxílio se transforma em verdadeira verba remuneratória.

A nosso ver, as distorções mencionadas se verificam na forma como atualmente é pago o auxílio-moradia para magistrados, e com o agravante de esse pagamento se fundar em uma decisão monocrática concessiva de antecipação de tutela, proferida na Ação Originária nº 1.773, em curso no STF, e na Resolução nº 199, de 7 de outubro de 2014, do CNJ. Ora, somente por lei um benefício como esse poderia ser concedido. Aliás, a própria Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979), em seu art. 65, II, deixa claro que o auxílio-moradia deve ser concedido nos termos da lei. Não pode decisão judicial ou ato administrativo normativo fazer as vezes de lei, para fixar o valor do benefício e definir suas hipóteses de cabimento. Por isso, esperamos que essa questão seja o mais rapidamente equacionada pelo STF, nas ações pendentes naquela Corte e que envolvem o auxílio moradia. No plano legislativo, o projeto que apresentamos procura coibir abusos no pagamento dessa parcela. Para tanto, qualifica como remuneratório o auxílio-moradia auferido sem necessidade de comprovação de despesa. Nos termos da proposição, somente poderá ser considerado parcela indenizatória o auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada decorrente de mudança de ofício do local de residência.

Na mesma linha do texto original do PL nº 3.123, de 2015, e do substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados, nossa proposta dá

tratamento diferenciado ao 13º salário e ao terço constitucional de férias, determinando a aplicação do teto constitucional separadamente a essas espécies remuneratórias, não as somando a outras recebidas no mesmo mês. No caso do terço de férias, a observância do limite de rendimentos é aferida tendo como parâmetro um terço do teto remuneratório.

No que concerne ao controle do cumprimento do teto constitucional, a proposição estabelece o dever de o agente público, aposentado ou pensionista, quando de seu ingresso no cargo ou emprego ou da concessão do benefício de aposentadoria ou pensão, informar ao respectivo órgão sobre eventual exercício de outro cargo ou emprego público, ou da percepção de proventos ou pensão, informação essa que deverá ser renovada anualmente. A prestação de informações falsas constituirá, para o agente público, aposentado ou pensionista, ato de improbidade administrativa. O órgão ao qual for prestada a declaração deverá comunicar a situação às outras fontes pagadoras.

No caso de acumulação de remunerações, proventos e/ou pensões, o projeto prevê que o abatimento dos valores excedentes se fará seguindo esta ordem de prioridade: pensão, proventos de aposentadoria, rendimentos do cargo em comissão ou função de confiança, remuneração do cargo efetivo ou emprego público. Quando as espécies percebidas forem da mesma natureza, como, por exemplo, as remunerações de dois cargos efetivos, caberá ao próprio interessado escolher de qual deverá ser feito o desconto, que incidirá, no caso de seu silêncio, sobre os rendimentos percebidos há menos tempo.

O projeto determina que a fonte pagadora incumbida de fazer o desconto do abate-teto seja informada mensalmente pelas demais fontes pagadoras sobre os valores percebidos pelo agente público, aposentado ou pensionista. A recusa em fornecer tais dados ou a prestação de informações equivocadas que acarretem prejuízo ao ente incumbido de fazer os abatimentos tornará o ente público faltoso solidariamente responsável pela restituição dos valores pagos a maior pelo prejudicado.

Por fim, a proposição prevê a instituição, no prazo de 365 dias, de um sistema integrado de dados, alimentado por todos os entes federados, com as informações necessárias ao cumprimento das normas sobre o teto remuneratório. No caso de descumprimento do referido prazo ou do dever de atualização dos dados, os entes federados serão proibidos de receber transferências voluntárias da União. Ademais, os agentes públicos que derem causa ao atraso responderão por improbidade administrativa.

## V – OUTRAS QUESTÕES RELACIONADAS

### V.1 – PÁGINAS DE TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO SOBRE REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, determina que os órgãos públicos mantenham sítio eletrônico oficial na Internet, no qual constem diversas informações de interesse coletivo. Entre os dados que devem estar disponíveis no sítio, não consta especificamente a remuneração paga a cada servidor público. Já a Constituição, em seu art. 39, § 6º, dispõe que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.

No julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 3.902 (DJ de 03.10.2011), o STF firmou posição no sentido de que a remuneração dos servidores públicos, os cargos que ocupam e os órgãos em que são lotados constituem informação de interesse coletivo, expondo-se a divulgação oficial. Com isso, reconheceu a validade da iniciativa de governo municipal que divulgou, em seu sítio eletrônico, o valor da remuneração de seus servidores. A Lei que regulava a matéria no plano municipal, como a Lei nº 12.527, de 2011, não descia a esse nível de detalhamento, mas nem por isso o STF entendeu serem ilegais os atos de divulgação.

A inexistência de um dever expresso de divulgação desses dados coloca nas mãos do administrador público a decisão a respeito. Ainda que a Lei de Acesso à Informação não estabeleça claramente que as remunerações devem ser divulgadas no sítio eletrônico, os órgãos públicos federais já disponibilizam essas informações em seus sítios eletrônicos.

Após analisarmos as páginas de transparência do Poder Executivo e dos ramos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, concluímos que as informações fornecidas são relativamente padronizadas. São apresentados o rendimento bruto, constituído da soma de uma remuneração básica com remunerações eventuais (como função de confiança, gratificação natalina, 1/3 de férias), indenizações e outras remunerações. Como descontos, usualmente discriminam os pagamentos devidos a imposto de renda, contribuição previdenciária, retenção por teto constitucional e outras deduções.

Entendemos que a atual desagregação dos dados deveria ser aprimorada em duas dimensões. Em primeiro lugar, o item “indenizações”

deveria ser mais desagregado. Em uma eventual regulamentação, pode ser muito importante diferenciar a natureza dos rendimentos de caráter indenizatório, como auxílio alimentação, auxílio moradia ou auxílio transporte. Afinal, alguns desses rendimentos podem vir a ser incorporados ao teto, o que não ocorre atualmente. Em segundo lugar, recomendamos também detalhar em maior profundidade algumas vantagens pessoais, como o que foi pago a título de adicional insalubridade, periculosidade ou hora extra. Também nesse caso é possível que alguns rendimentos venham a ser incorporados ao teto.

Destaque-se que o Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, em tramitação na Câmara dos Deputados, já incorpora aquelas vantagens pessoais ao teto, bem como redefine o conceito de indenizações, para excluir, por exemplo, o auxílio moradia quando não houver comprovação do pagamento das despesas.

Ainda que o conteúdo das páginas seja semelhante, a maneira como a divulgação se dá, contudo, varia bastante. São poucos os órgãos que divulgam os valores individualizados por servidor em dados manipuláveis em planilhas eletrônicas, que permitem ao usuário analisar os dados, estimando, por exemplo, os impactos financeiros de se excluir ou incluir algum item no cômputo do teto remuneratório. Somente o Poder Executivo, o Ministério Público Federal, o Ministério Público Militar, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, os Tribunais Regionais do Trabalho da 2ª e 4ª Regiões e os Tribunais Regionais Eleitorais do Espírito Santo e Pernambuco publicam seus dados em planilhas eletrônicas.

Os demais ramos de Poder publicam as informações ou em arquivos com extensão *pdf* ou, o que é pior, apresentam as informações somente na tela do computador, tornando virtualmente impossível fazer qualquer análise dos dados. Essa última situação é frequente entre ramos do Poder Judiciário. Nos casos de menor transparência, é necessário ainda clicar sobre o nome do servidor para ter acesso aos dados mais detalhados sobre sua remuneração.

A transparência é também prejudicada nos casos em que são feitas exigências para, de algum modo, desincentivar a busca dos dados, como a de que o interessado se identifique, informando nome completo, CPF e outras informações.

Essa restrição existe somente no Poder Judiciário, onde, registre-se, é bastante comum. Dos Tribunais Superiores e Conselhos,



exigem prévia identificação o Tribunal Superior do Trabalho, o Tribunal Superior Eleitoral, o Superior Tribunal Militar e o Conselho de Justiça Federal. Também exigem identificação prévia o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, vários Tribunais Regionais Eleitorais<sup>1</sup> e Tribunais Regionais do Trabalho<sup>2</sup>.

A apresentação dos detalhes da remuneração dos servidores do Poder Judiciário foi normatizada pela Resolução do CNJ nº 102, de 2009, que enumerou os itens que deveriam ser apresentados. A exigência de identificação veio mais tarde, por meio do § 2º do art. 6º da Resolução do CNJ nº 215, de 2015. Para os demais Poderes e Ministério Público, não houve restrições ao acesso das informações.

No geral, entendemos que as informações oferecidas pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Senado Federal e Câmara dos Deputados deveriam servir como padrão para os demais órgãos e poderes. Todos eles publicam as informações em formato compatível com o uso de planilhas eletrônicas. Os Ministérios Públicos Federal e Militar e a Câmara dos Deputados têm a vantagem de publicar, em uma única planilha, o rendimento de membros de poder, servidores ativos e inativos e pensionistas. Já o Senado Federal apresenta uma planilha para cada uma dessas categorias. Por outro lado, discrimina as horas extras, em vez de agregá-la em rubricas como “outras remunerações”.

Recomendamos que o CNJ atualize a Resolução nº 102, de 2009, para obrigar os órgãos e ramos do Poder a divulgarem o detalhamento da folha de pagamentos em planilhas eletrônicas. Estamos também apresentando minuta de projeto de lei alterando a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011) com sugestões nesse sentido.

## V.2 – GRATIFICAÇÃO POR CUMULAÇÃO DE JURISDIÇÃO

A gratificação por cumulação de jurisdição foi criada pelas Leis nºs 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, todas de 12 de janeiro de 2015, aplicáveis, respectivamente, no âmbito da Justiça Federal, da Justiça do Distrito Federal e Territórios, da Trabalho e da Justiça Militar da União. De acordo com essas Leis, a gratificação deve ser paga aos magistrados que

---

<sup>1</sup> Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe. Adicionalmente, não conseguimos abrir as remunerações dos Tribunais Regionais Eleitorais do Acre, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul, mesmo após tentar em diferentes computadores e com diferentes navegadores. Já o Estado de Goiás forneceu informações somente até 2013.

<sup>2</sup> Tribunais Regionais do Trabalho da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 13ª, 17ª, 20ª, 21ª e 23ª Regiões. Não conseguimos abrir o arquivo do TRT da 14ª Região.

realizarem substituição de outro juiz por período superior a três dias úteis, correspondendo a 1/3 do subsídio do magistrado para cada trinta dias de substituição. O pagamento também será feito no caso de acumulação decorrente de vacância, bem como na acumulação de acervo processual.

As leis definem acumulação de juízo como o exercício da jurisdição em mais de um órgão jurisdicional da Justiça Federal (atuação simultânea em varas distintas, por exemplo), em juizados especiais e em turmas recursais; enquanto acervo processual seria o total de processos distribuídos e vinculados ao magistrado.

Como se vê, trata-se de uma espécie remuneratória paga em virtude do acréscimo de trabalho e responsabilidades, quando um magistrado acumula juízo ou acervo processual. A referência a acervo processual se justifica em face da possibilidade de juiz de uma vara responder temporariamente pelo acervo de outro da mesma vara, como quando o juiz substituto assume o acervo do juiz titular afastado.

As leis expressamente sujeitam o pagamento da gratificação ao teto remuneratório. Sem embargo disso, a forma como foi regulamentada a sua concessão, além de se revelar incompatível com as leis de regência, agrava o quadro anteriormente descrito de distorção da política remuneratória da magistratura, fazendo com que, para grande parte da magistratura federal, o teto remuneratório se transforme em piso.

Com efeito, as Resoluções nº 341, de 25 de março de 2015, do Conselho da Justiça Federal, nº 149, de 29 de maio de 2015, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, nº 4, de 29 de abril de 2015, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, e nº 216, 11 de junho de 2015, do Superior Tribunal Militar, ao regulamentarem as referidas leis, criam uma ficção ao estabelecerem limite para o acervo processual distribuído anualmente a um magistrado. Assim, se o número de processos que chegarem a uma vara ultrapassar aquele limite (distribuído aos magistrados que nela exercem jurisdição), o excedente deverá, nos termos das resoluções, ser considerado outro acervo processual, que poderá ser acumulado (pelo mesmo juiz ou por outro). Ora, se só por lei podem ser criados cargos de juiz e os juízos que lhe são vinculados (art. 96, II, *b*, da Constituição), e se o acervo processual é vinculado à vara e aos magistrados que nela atuam, não se pode, por resolução e para fins exclusivos de possibilitar o pagamento da gratificação, criar novos acervos ou desmembrar os existentes.

Ademais, dado o grande número de varas vagas, uma gratificação que deveria ser paga excepcionalmente, no caso de substituição, convola-se em espécie remuneratória permanente, fazendo com que quase toda a magistratura da União alcance o teto constitucional, o que liquida de todo a ideia de progressão na carreira. Ademais, cria um incentivo corporativo para a manutenção do *status quo* em termos de força de trabalho, já que o provimento das varas vagas conduz a um decurso remuneratório para os atuais magistrados, com a perda da mencionada gratificação.

Entendemos que as disposições regulamentares estabelecendo a divisão ficta do acervo processual de um mesmo juiz, para fins de pagamento da gratificação, extrapolam os comandos das leis de regência, constituindo, portanto, uma forma ilegal de extensão do pagamento da gratificação a hipóteses não contempladas nas leis. Por isso, proporemos, ao final, que essa questão seja examinada pela Mesa do Senado Federal, para que avalie a pertinência de propor Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao STF ou a instauração de procedimento de controle administrativo no Conselho Nacional de Justiça contra as resoluções regulamentadoras.

## VI – CONCLUSÕES

Diante do exposto, a Comissão apresenta as seguintes propostas:

**1. que a Mesa do Senado Federal, considere, na forma do disposto no art. 103, II, da Constituição Federal, a proposição das seguintes ações diretas de inconstitucionalidades junto ao Supremo Tribunal Federal:**

a) contra a decisão do Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0006845-87.2014.2.00.0000, que ratificou decisão monocrática de Conselheiro Relator, no sentido de antecipar os efeitos de norma a ser inserida na Resolução nº 13, de 2006, do mesmo órgão, que dispõe sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura, com o seguinte teor: *Alterado, por lei federal, o valor do subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Justiça o adotarão, imediatamente, a contar de sua vigência para a magistratura da União, como referência para fins de pagamento do subsídio aos membros da magistratura estadual, extensivo a inativos e pensionistas, observado o escalonamento previsto no artigo 93, V, da CF;*

b) contra a decisão do Conselho Nacional do Ministério Público, nos autos do Pedido de Providências nº 0.00.000.001770/2014-83, *de determinar aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Ministérios Públicos estaduais que adotem imediatamente o valor do subsídio do Procurador-Geral da República como referência para fins de pagamento do subsídio dos membros do Ministério Público, extensivo aos inativos e pensionistas, observado o escalonamento previsto no artigo 93, V, da Constituição Federal;*

c) contra o § 2º do art. 1º da Lei nº 10.474, de 27 de junho de 2002, que determina que *a remuneração dos Membros da Magistratura da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida por Ministro do Supremo Tribunal Federal;*

d) contra o § 3º do art. 1º da Lei nº 10.477, de 27 de junho de 2002, que determina que *a remuneração dos membros do Ministério Público da União observará o escalonamento de 5% (cinco por cento) entre os diversos níveis, tendo como referência a remuneração, de caráter permanente, percebida pelo Procurador-Geral da República;*

e) contra as leis estaduais que determinam a vinculam da remuneração de seus magistrados e membros do Ministério Público ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, como as Leis nºs 15.433, de 15 de janeiro de 2007, do Estado do Paraná; e 4.634 e 4.635, de 24 de dezembro de 2014, do Estado do Mato Grosso do Sul;

**2. que a Mesa do Senado Federal, considere, na forma do disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, a proposição ao Supremo Tribunal Federal de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental contra as Resoluções nº 341, de 25 de março de 2015, do Conselho da Justiça Federal, nº 149, de 29 de maio de 2015, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, nº 4, de 29 de abril de 2015, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, e nº 216, 11 de junho de 2015, do Superior Tribunal Militar;**

**3. que a Mesa do Senado Federal, considere, na forma do disposto no art. 103-A, § 2º, da Constituição Federal, a proposição ao Supremo Tribunal Federal das seguintes súmulas vinculantes:**

a) sobre a vedação da vinculação automática do subsídio de membros de Poder;

b) sobre a vedação da instituição de vantagens pecuniárias não previstas no Estatuto da Magistratura a que se refere o art. 93 da Constituição Federal a seus magistrados;

**4. que o Supremo Tribunal Federal considere a possibilidade de incluir na pauta de deliberação as seguintes ações:**

a) **Tema 384** – Incidência do teto remuneratório a servidores já ocupantes de dois cargos públicos antes da vigência da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, objeto do Recurso Extraordinário (RE) nº 602.043;

b) **Tema 377** – Aplicabilidade do teto remuneratório estabelecido no art. 37, inciso XI, da Carta Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, sobre as parcelas de aposentadorias percebidas cumulativamente, objeto do RE nº 612.975;

c) **Tema 359** – Incidência do teto constitucional remuneratório sobre o montante decorrente da acumulação de proventos e pensão, objeto do RE nº 602.584;

d) tutela antecipada deferida pelo Ministro Luiz Fux nos autos da Ação Originária nº 1.773-DF, que trata da concessão de auxílio-moradia aos magistrados;

**5. que o Poder Executivo, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, adote as providências necessárias para a implementação do disposto no art. 3º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, acerca do sistema integrado de dados relativos às remunerações;**

**6. que o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público considerem a possibilidade de consolidar as páginas de transparência e informação sobre remuneração dos membros e servidores dos diversos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Públicos, respectivamente, e disponibilizar essas informações em formato eletrônico compatível com a sua leitura por**

**programas de planilha de cálculo, adotando, como paradigma, o formato adotado pelo Ministério Público Federal;**

- 7. que os Poderes Legislativo e Executivo e as Defensorias Públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam instados a consolidar as respectivas páginas de transparência e informação sobre remuneração dos seus membros, servidores e militares e disponibilizar essas informações em formato eletrônico compatível com a sua leitura por programas de planilha de cálculo, adotando, como paradigma, o formato adotado pelo Ministério Público Federal;**
- 8. que o Poder Executivo requeira, na forma do § 1º do art. 64 da Constituição Federal, a urgência para apreciação do Projeto de Lei nº 3.123, de 2015;**
- 9. a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 2015, na forma da seguinte emenda substitutiva:**

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 62, DE 2015**

Altera a Constituição Federal, para vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 27**.....

.....

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei específica de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 37, X e XIII; 39, § 4º; 57, § 7º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.

.....” (NR)

“**Art. 28.**.....

.....

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei específica de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, X, XI e XIII; 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I.” (NR)

“**Art. 29.**.....

.....

V – subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei específica de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, X, XI e XIII, 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I;

VI – o subsídio dos Vereadores será fixado por lei específica de iniciativa das respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, X e XIII, 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I, os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

.....” (NR)

“**Art. 37.**.....

.....

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices, vedada a edição de lei ou ato normativo, inclusive emenda à constituição estadual ou à lei orgânica, que estabeleça regra de aplicação, vinculação ou equiparação automática;

.....

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias, inclusive subsídios, para o efeito de remuneração de ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta e indireta, dos membros de qualquer dos

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos;

.....

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI e observado o disposto nos incisos X e XIII do *caput*, fica facultado aos Estados e ao Distrito Federal fixar, em seu âmbito, mediante emenda às respectivas Constituições e Lei Orgânica, como limite único, o subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não se aplicando o disposto neste parágrafo aos subsídios dos Deputados Estaduais e Distritais e dos Vereadores.” (NR)

“**Art. 39**.....

.....

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X, XI e XIII.

.....” (NR)

“**Art. 48**.....

.....

XV – fixação, em lei específica:

a) de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 37, X e XIII; 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º;

b) de iniciativa de qualquer de suas Casas, de idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, X, XI e XIII, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

c) de iniciativa de qualquer de suas Casas, dos subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, X, XI e XIII, 37, § 13, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.” (NR)

“**Art. 73**.....

.....

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à



aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40, e quanto ao subsídio, o que dispõem os arts. 37, X, XI e XIII; 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º.

.....” (NR)

“**Art. 93**.....

.....

V – os subsídios de que trata este inciso serão fixados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, sendo que o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, X, XI e XIII, e 39, § 4º;

.....”(NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º** Revogam-se os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal.

**10. a apresentação, na forma do art. 133, V, a, do Regimento Interno do Senado Federal, do seguinte projeto de lei do Senado que *regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal*:**

## **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº      , DE 2016**

Regulamenta o limite remuneratório de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Esta Lei regulamenta, no âmbito da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a aplicação do limite remuneratório de agentes públicos, aposentados e pensionistas, de que tratam o inciso XI e os §§ 9º e 11 do art. 37 da Constituição Federal.

*Parágrafo único.* Para os fins desta Lei, são considerados:

I – agentes públicos:

a) os servidores e empregados da administração pública direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas e dos Tribunais e Conselhos de Contas;

b) os militares das Forças Armadas e os membros das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares;

c) os membros do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público, do Conselho Nacional do Ministério Público e das Defensorias Públicas;

d) os membros do Poder Legislativo, dos Tribunais e Conselhos de Contas, e dos Ministérios Públicos de Contas;

e) os Chefes do Poder Executivo, seus Vices e auxiliares imediatos;

f) os empregados e dirigentes de:

1 – empresas estatais que recebam recursos do ente político que as criou, para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral;

2 – entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por pessoas jurídicas de direito público, com fundamento no art. 40, § 14, da Constituição; e

g) aos servidores ou empregados de consórcios públicos de que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios participem;

h) os contratados por tempo determinado, pelas pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, na forma do art. 37, IX, da

Constituição Federal;

II – aposentados: os beneficiários de aposentadoria estatutária, militar ou especial decorrente de qualquer dos cargos relacionados no inciso I deste parágrafo;

III – pensionistas: os beneficiários de pensão estatutária, militar ou especial instituída por qualquer dos agentes públicos ou aposentados referidos neste parágrafo;

IV – rendimentos: quaisquer valores percebidos em razão de vínculo estatutário ou celetista mantido com pessoa jurídica integrante da Administração Pública, ou ainda pelo exercício de cargo militar ou eletivo, bem como os valores percebidos a título de aposentadoria ou pensão, estatutária, militar ou especial, e de aposentadoria pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), excetuadas, em qualquer caso, as verbas de caráter indenizatório;

V – limites de rendimentos: os valores máximos admitidos para o total de rendimentos percebidos pelas pessoas referidas nos incisos I a III deste parágrafo.

**Art. 2º** Os rendimentos das pessoas indicadas no art. 1º desta Lei, percebidos cumulativamente ou não, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observando-se, ainda, os seguintes limites:

I – nos Estados e no Distrito Federal:

a) o subsídio do Governador, no âmbito do Poder Executivo, bem como no Ministério Público e na Defensoria Pública;

b) o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais, no âmbito do Poder Legislativo, dos Tribunais de Contas e respectivo Ministério Público;

c) o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, no âmbito do Poder Judiciário, aplicando-se esse limite também aos membros do Ministério Público Estadual, do Tribunal de Contas do Estado ou do Distrito Federal, bem como aos Defensores Públicos e Procuradores do Estado ou do Distrito Federal;

II – nos Municípios, o subsídio do Prefeito.

§ 1º O subteto de que trata a alínea *c* do inciso I deste artigo corresponderá a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Os Estados e o Distrito Federal poderão fixar, em suas Constituições e Lei Orgânica, subteto único, em substituição aos referidos no inciso I do *caput* deste artigo, correspondente ao subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, ao qual se submeterá também o Governador de Estado ou do Distrito Federal.

§ 3º Além dos agentes públicos da União, neles incluídos os servidores e membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, sujeitar-se-ão unicamente ao teto definido no *caput* deste artigo:

I – a magistratura dos Estados;

II – os Deputados Estaduais e Distritais;

III – os Vereadores;

IV – os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, salvo na hipótese do § 2º deste artigo;

V – os servidores dos antigos Territórios remunerados pela União.

§ 4º Os agentes públicos das entidades da Administração Indireta sujeitar-se-ão ao mesmo limite definido para o Poder ao qual elas se vinculem.

§ 5º O limite de rendimentos dos servidores ou empregados públicos que integrem o quadro de pessoal de consórcio público será o mais elevado dentre os aplicáveis ao Poder Executivo dos entes políticos que dele participem.

§ 6º Aplicar-se-ão às aposentadorias e pensões limite idêntico ao definido para os cargos dos quais se originarem.

§ 7º Permanecerá sujeito ao limite de rendimentos estabelecido para o seu cargo ou emprego público o agente público cedido a outro órgão, Poder ou ente da Federação, quando não exercer cargo em comissão ou função de confiança em sua nova lotação.

**Art. 3º** O limite de rendimentos aplica-se ao somatório das verbas dessa natureza percebidas por uma mesma pessoa, ainda que provenham de mais de um cargo ou emprego, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou de qualquer combinação possível entre tais espécies de rendimentos, inclusive quando originados de fontes pagadoras distintas.

§ 1º No caso de recebimento de rendimentos sujeitos a diferentes limites, sobre o somatório incidirá aquele de maior valor, sem prejuízo da aplicação, a cada cargo, emprego, aposentadoria ou pensão, de seu respectivo limite, tal como fixado no art. 2º desta Lei.

§ 2º A cessão de agente público a outro órgão, Poder ou ente da Federação, para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, observará o disposto no § 1º deste artigo.

**Art. 4º** Quando houver pluralidade de beneficiários de uma mesma pensão, sem prejuízo da aplicação do disposto no art. 3º desta Lei, o valor total da pensão também se sujeitará ao limite de rendimentos.

**Art. 5º** A aferição da observância dos limites de que trata esta Lei será feita segundo o regime de competência, não constituindo causa para afastar a sua incidência o caráter temporário ou variável dos rendimentos, o pagamento em atraso, adiantado ou por força de decisão judicial.

*Parágrafo único.* O cálculo das reposições ao erário exigidas em virtude de pagamentos indevidos levará em conta os limites de rendimentos vigentes à época dos pagamentos.

**Art. 6º** Constituem rendimentos ou parcelas destes, entre outras, as seguintes verbas:

I – vencimentos, salários, soldos ou subsídios;

II – verbas de representação;

III – parcelas de equivalência ou isonomia;

IV – abonos;

V – prêmios;

VI – adicionais, inclusive anuênios, biênios, triênios, quinquênios, sexta parte, “cascatinha”, quinze e vinte e cinco por cento, trintenário, quinto, décimos e outros adicionais referentes a tempo de serviço;

VII – gratificações de qualquer natureza e denominação;

VIII – diferenças individuais para compensar decréscimo remuneratório;

IX – Vantagem Pessoal Nominalmente Identificável (VPNI);

X – ajuda de custo para capacitação profissional;

XI - retribuição pelo exercício em local de difícil provimento;

XII – gratificação ou adicional de localidade especial;

XIII – proventos e pensões estatutárias, especiais ou militares, inclusive os benefícios decorrentes das Leis n<sup>os</sup> 4.284, de 20 de novembro de 1963, 4.937, de 18 de março de 1966, 7.087, de 29 de dezembro de 1982, e 9.506, de 30 de outubro de 1997;

XIV – valores decorrentes de exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, independentemente da denominação recebida ou da atribuição dada;

XV – valores decorrentes do exercício cumulativo de atribuições, inclusive os relativos às gratificações instituídas pelas Leis n<sup>os</sup> 13.024, de 26 de agosto de 2014, 13.093, 13.094, 13.095 e 13.096, de 12 de janeiro de 2015;

XVI – substituições;

XVII – diferenças resultantes de desvio funcional ou de regular exercício de atribuições de cargo mais graduado na carreira;

XVIII – gratificação por assumir outros encargos;

XIX – remuneração ou gratificação decorrente do exercício de mandato;

XX – abono, verba de representação e qualquer outra espécie remuneratória referente à remuneração do cargo e à de seu ocupante;

XXI – adicional de insalubridade, adicional de periculosidade e adicional de penosidade;

XXII – adicional de radiação ionizante;

XXIII – gratificação por atividades com raios-X;

XXIV – horas extras;

XXV – adicional de sobreaviso;

XXVI – hora repouso e hora alimentação;

XXVII – adicional de plantão;

XXVIII – adicional noturno;

XXIX – gratificação por encargo de curso ou concurso;

XXX – valores decorrentes de complementação de provento ou de pensão;

XXXI – bolsa de estudos de natureza remuneratória;

XXXII – auxílios, benefícios ou indenizações concedidos sem necessidade de comprovação de despesa, tais como:

a) auxílio-moradia;

b) assistência pré-escolar, auxílio-educação ou auxílio-creche;

c) assistência médica e odontológica ou auxílio-saúde;

d) adicional ou auxílio-funeral;

XXXIII – remuneração proveniente das entidades identificadas no art. 1º, parágrafo único, I, *f*, desta Lei;

XXXIV – remuneração de agentes públicos por serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos dos Tesouros Nacional, Estadual, Distrital ou Municipal transferidos a entidades privadas, incluídas as provenientes de transferências efetuadas com base na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014;

XXXV – honorários profissionais de qualquer espécie decorrentes do exercício da função pública;

XXXVI – a indenização de férias não gozadas, ressalvada a hipótese prevista no inciso VI do § 1º do art. 7º;

XXXVII – outras verbas, de qualquer origem, que não estejam explicitamente excluídas pelo art. 7º.

*Parágrafo único.* Consideram-se rendimentos, embora sujeitos às regras especiais de sujeição aos limites de rendimentos, constantes dos arts. 8º e 9º desta Lei, o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias.

**Art. 7º** Possuem caráter indenizatório, não integrando o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos, as parcelas previstas em lei que:

I – não se incorporem à remuneração nem gerem acréscimo patrimonial;

II – objetivem reembolsar os agentes públicos por despesas efetuadas no exercício de suas atividades; e

III – constituam:

a) ajuda de custo em razão de mudança de sede por interesse da administração;



b) auxílio-alimentação ou similar, que tenha como objetivo o ressarcimento das despesas com a alimentação destinada a suprir as necessidades nutricionais da jornada de trabalho;

c) auxílio-moradia concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada decorrente de mudança de ofício do local de residência;

d) diárias em viagens realizadas por força das atribuições do cargo;

e) auxílio-transporte;

f) indenização de transporte;

g) indenização de campo;

h) auxílio-fardamento;

i) auxílio-invalidez;

j) adicional ou auxílio-funeral, quando concedido na forma de ressarcimento por despesa comprovada com o falecimento do agente público ou aposentado;

§ 1º Também não integrarão o montante de verbas sujeito aos limites de rendimentos:

I – os valores recebidos de entidade de previdência complementar, fechada ou aberta;

II – o valor de contribuições efetivamente pago pela pessoa jurídica relativo a programa de previdência complementar, aberto ou fechado, desde que disponível à totalidade de seus empregados e dirigentes;

III – o abono de permanência em serviço, de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal;

IV – as retribuições previstas no art. 8º, III, *a* e *b*, da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, e art. 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 10.937, de 12 de agosto de 2004;

V – o abono pecuniário de férias, limitado a 10 (dez) dias por exercício;

VI – a indenização de férias não gozadas, quando da passagem para a inatividade, limitada a 2 (dois) períodos adquiridos de 30 (trinta) dias;

VII – a indenização relativa ao período de férias a que o servidor exonerado do cargo efetivo ou em comissão faz jus;

VIII – a licença-prêmio convertida em pecúnia, quando da passagem para a inatividade, em razão da não fruição na atividade, limitada a 6 (seis) meses;

IX – a ajuda de custo prevista no art. 3º, XI, *b*, da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001;

X – a gratificação de magistrado e de membro do Ministério Público pelo exercício da função eleitoral, prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991.

§ 2º A natureza indenizatória da verba a que se refere a alínea *c* do inciso III do *caput* deste artigo fica condicionada à comprovação de que o beneficiário, seu cônjuge, ou filhos menores não possuem imóvel na localidade, bem como nenhum deles recebe auxílio com idêntico fundamento.

**Art. 8º** Os rendimentos percebidos a título de gratificação natalina ou décimo terceiro salário serão considerados separadamente dos rendimentos de outra espécie percebidos no mesmo mês, para fins de observância dos limites de que trata esta Lei.

§ 1º Na hipótese de antecipação do pagamento de parcela da gratificação natalina ou décimo terceiro salário, a verificação do cumprimento do limite de rendimentos será feita quando do pagamento da última parcela, relativamente ao somatório de todas.

§ 2º Quando o pagamento de rendimentos for realizado em mais do que treze parcelas ao ano, as que excederem a treze integrarão o montante dos rendimentos percebidos no mês em que forem pagas, para fins de incidência dos limites de que trata o art. 2º desta Lei.

§ 3º No caso de acumulação de cargos, empregos,

aposentadorias ou pensões, o somatório de todos os valores percebidos a título de gratificação natalina ou décimo terceiro salário sujeitar-se-á ao limite de rendimentos.

**Art. 9º** As verbas de férias pagas adiantadamente serão somadas aos rendimentos do mês de seu usufruto, para efeito de cálculo do montante sujeito ao limite de rendimentos.

§ 1º Os valores percebidos a título de adicional ou terço constitucional de férias não serão somados a outros rendimentos, para fins de incidência dos limites de que trata o art. 2º desta Lei, sobre eles incidindo limite correspondente a um terço dos previstos no citado artigo.

§ 2º No caso de acumulação de cargos ou empregos públicos, o limite referido no § 1º deste artigo aplicar-se-á à soma das verbas percebidas a título de adicional ou terço de férias de todos os cargos ou empregos.

**Art. 10.** Para fins de incidência do limite de rendimentos, as parcelas pagas em atraso serão somadas aos rendimentos percebidos no período em que deveriam ter sido pagas, promovendo-se a atualização monetária desses valores.

§ 1º Na hipótese do *caput* deste artigo, será considerado como limite de rendimentos o vigente no momento em que deveria ter sido paga a parcela, atualizado monetariamente.

§ 2º A correção monetária de que trata este artigo far-se-á com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

**Art. 11.** Constatado equívoco, a maior ou a menor, no abatimento para fins de adequação ao limite de rendimentos, a diferença será acrescida ou descontada nos pagamentos subsequentes, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

*Parágrafo único.* Os abatimentos equivocadamente realizados, a maior ou a menor, há mais de cinco anos não se sujeitam a revisão.

**Art. 12.** Os órgãos e entidades da Administração Pública, com o objetivo de assegurar a observância dos limites de rendimentos, exigirão das pessoas de que trata o art. 1º desta Lei, quando de seu ingresso ou da concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão, declaração quanto ao

exercício de cargos ou empregos públicos e à percepção de proventos ou de pensão, bem como de benefício de aposentadoria o RGPS.

§ 1º A declaração de que trata o *caput* deste artigo deverá ser renovada anualmente.

§ 2º Compete ao órgão ou entidade, ao tomar conhecimento de que o agente público, aposentado ou pensionista percebe rendimentos de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, informar-lhes a situação de pluralidade de fontes pagadoras, para fins de cumprimento do disposto no art. 13 desta Lei.

§ 3º A prestação de informações falsas constitui ato de improbidade administrativa e sujeita o declarante às penas do art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou, quando disso resultar a percepção de valores acima dos limites de rendimentos, às penas do art. 12, I, da mesma Lei.

**Art. 13.** Na hipótese de o agente público, aposentado ou pensionista receber rendimentos de mais de um cargo ou emprego público, de mais de uma aposentadoria ou pensão, ou no caso de combinação de quaisquer dessas espécies, o abatimento dos valores que excederem o limite de rendimentos aplicável ao somatório, na forma do parágrafo único do art. 3º desta Lei, dar-se-á sobre:

I – a pensão, prioritariamente às outras espécies;

II – os proventos de aposentadoria, prioritariamente aos rendimentos do cargo ou emprego público;

III – os rendimentos do cargo em comissão ou da função de confiança, prioritariamente aos do cargo efetivo ou emprego público;

IV – os rendimentos da pensão, da aposentadoria ou do cargo efetivo ou emprego escolhido pelo pensionista, aposentado ou agente público, quando se tratar de percepção de rendimentos da mesma espécie.

§ 1º Na ausência de manifestação do interessado na hipótese do inciso IV do *caput* deste artigo, o abatimento incidirá sobre os rendimentos percebidos há menos tempo.

§ 2º Os demais órgãos ou entidades pagadores informarão ao

incumbido de efetuar o abatimento, até o último dia útil de cada mês, os valores por eles pagos ao agente público, aposentado ou pensionista, bem como o valor do limite de rendimentos estabelecido para o cargo, emprego, aposentadoria ou pensão.

§ 3º O abatimento referido no § 2º deste artigo será efetuado até o pagamento do mês subsequente ao de prestação das informações, exceto quando este ocorrer nos primeiros cinco dias do mês, hipótese em que o abatimento será realizado no mês imediatamente posterior.

**Art. 14.** Não poderá ser invocado sigilo para negar o fornecimento de informações referentes a rendimentos ao ente da Federação ou pessoa jurídica de sua Administração Indireta que delas necessitar para aferir o cumprimento dos limites de que trata o art. 2º desta Lei.

**Art. 15.** O ente da Federação ou a pessoa jurídica integrante de sua Administração Indireta que se recusar a prestar a órgão ou entidade da Administração Pública informações destinadas à verificação do cumprimento dos limites de rendimentos, ou as prestar de forma errada, será solidariamente responsável pela restituição dos valores pagos a maior pelo órgão ou ente prejudicado.

**Art. 16.** No caso de agente público ou político cujo vínculo permanente seja com empresa pública ou com sociedade de economia mista ou sua subsidiária que não receba recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, aplica-se a limitação de remuneração prevista nesta Lei exclusivamente sobre as parcelas remuneratórias percebidas do órgão ou da entidade cessionária ou requisitante, calculadas segundo o valor total recebido de ambas as fontes.

*Parágrafo único.* Em qualquer hipótese, o ressarcimento de remuneração da entidade cedente ficará limitado ao limite remuneratório do órgão cessionário.

**Art. 17.** No prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias a contar da publicação desta Lei, 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, para fins de controle do limite remuneratório constitucional.

§ 1º É vedado à União realizar transferências voluntárias de recursos do Tesouro aos entes que não cumprirem o prazo fixado no *caput* ou que deixarem de atualizar o sistema.

§ 2º O descumprimento do prazo referido no *caput* constitui ato de improbidade administrativa do agente público que lhe der causa, sujeitando-o às penas do art. 12, III, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ou, quando do atraso da implantação do sistema decorrer a percepção de valores acima dos limites de rendimentos, às penas do art. 12, II, da mesma Lei.

**Art. 18.** No prazo de 90 (noventa) dias a contar da publicação desta Lei, para efeitos de controle do limite de rendimentos, a União firmará convênios com os demais entes da Federação.

**Art. 19.** A aplicação do limite de rendimentos não se condiciona à instituição do sistema nem à celebração dos convênios de que tratam os arts. 18 e 19 desta Lei, a qual não poderá ser invocada para legitimar a percepção de rendimentos acima do limite constitucional ocorrida anteriormente à sua entrada em vigor.

**Art. 20.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 21.** Revogam-se:

I – o art. 42 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

II – a Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992;

III – a Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994;

IV – o art. 3º da Lei nº 10.887, de 18 de junho 2004.

**11. a apresentação, na forma do art. 133, V, a, do Regimento Interno do Senado Federal, do seguinte projeto de lei do Senado que *altera da Lei de Acesso à Informação para determinar a divulgação de informações acerca de remuneração e subsídios pagos pelo poder público*:**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº       , DE 2016**

Altera a Lei de Acesso à Informação para obrigar a divulgação das remunerações pagas aos agentes públicos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VII e VIII:

“**Art. 8º** .....

§ 1º .....

.....

VII – remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, observado o disposto no inciso II do § 3º.

VIII – proventos de aposentadorias e pensões pagas em razão de cargo, posto, graduação, função e emprego público a servidores e membros de poder inativos e a pensionistas, de maneira individualizada, observado o disposto no inciso II do § 3º.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**12. a apresentação, na forma do art. 133, V, a, do Regimento Interno do Senado Federal, do seguinte projeto de lei do Senado que 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:**

## **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº       , 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*

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXII:

“**Art. 10.** .....

.....

XXII – autorizar o pagamento de qualquer tipo de espécie remuneratória acima do teto previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição.” (NR)

**Art. 2º** As providências administrativas para o ressarcimento dos valores pagos a maior independem da conclusão do processo previsto na Lei nº 8.429, de 1992.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora