

NOTA TÉCNICA N.º 20/2015/CONAMP

Assunto: PL 3.123/2015 – “Disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do caput e os §9º e §11 do art. 37 da Constituição”.

Relator: Senador Ricardo Ferraço (PMDB/ES)

Ementa: - Direito Constitucional e Administrativo. Alterações na política remuneratória do Ministério Público através de projeto de lei de iniciativa da Presidência da República. Inconstitucionalidade Formal por vício de iniciativa. Inconstitucionalidade material pela inclusão no teto remuneratório de parcelas de natureza indenizatória e/ou devida pelo exercício de labor em condições especiais.

MATÉRIA EM REGIME DE URGÊNCIA

A **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)**, entidade que congrega os membros do Ministério Público dos Estados, Militar e Distrito Federal e Territórios, vem, diante da tramitação de Projeto de Lei de interesse do Ministério Público que tramita na Câmara dos Deputados Federais, expor preocupações especificamente **quanto às modificações na política remuneratória do Ministério Público trazidas no bojo do PL nº 3.123/2015**, as quais requer sejam apreciadas primeiramente pelo Exmo. Deputado Federal Relator do Projeto de Lei e, em seguida, pelos demais integrantes do Parlamento, nos termos seguintes:

1. DO VÍCIO FORMAL DE CONSTITUCIONALIDADE.

Primeiramente, merece destaque o fato de que o PL nº 3123/2015 ostenta em seu nascedouro um vício de constitucionalidade formal, máxime porque a mensagem enviada ao Congresso Nacional na qual fora remetido do referido projeto de lei é de autoria do Poder Executivo Federal, o qual não detém autorização

constitucional para tratar de matéria atinente à política remuneratória do Ministério Público.

De acordo com os arts. 127, §2º e 128, § 5º da Constituição Federal de 1988, cabe ao Procurador Geral da República, na esfera Federal, a remessa de projeto de lei que estabeleça modificações na política remuneratória da instituição, tudo sob pena de restar maculada ou fragilizada a garantia constitucional da irredutibilidade remuneratória dos Membros da Carreira. Pensar diferente seria o mesmo que legitimar a possibilidade de enfraquecimento do Órgão Ministerial por meio de medidas legislativas estranhas a sua vontade. Veja abaixo o texto constitucional:

"Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

(. . .)

*§ 2º. Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a **política remuneratória** e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento". (Grifo nosso).*

"Art. 128.

(. . .)

*§ 5º **Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:***

(. . .)

*c) **irredutibilidade de subsídio**, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;". (Grifo nosso).*

Além disso, o Projeto de Lei ainda contém outro vício formal de inconstitucionalidade, qual seja, o texto apresentado está na forma de projeto de lei ordinária, quando na realidade, no âmbito do Ministério Público a matéria somente pode ser tratada mediante Projeto de Lei Complementar, conforme bem disciplina o texto constitucional acima transcrito (art. 128, § 5º, da CF/88).

Com efeito, em decorrência do status constitucional conferido ao Ministério Público pelo atual texto vigente, o qual dotou o Órgão de independência e autonomia, tornando-o essencial ao Estado Democrático de Direito, inaceitável sob a ótica jurídica é a propositura de projeto de lei que altera a política remuneratória do

Parquet sem que a iniciativa de lei da referida matéria tenha partido do próprio Ministério Público.

Além disso, a Emenda 2 ao PL nº 3123/2015 apresentada pelo Deputado Federal André Fufuca, alega vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), suprimindo MP e Magistratura, Procuradores e Defensores Públicos da abrangência do PL.

Diante disso, prefacialmente, solicita-se que sejam rejeitados os textos contidos no art. 1º, § 1º, inciso V e art. 2º, parágrafo único, do PL 3.123/2015.

2. DOS VÍCIOS MATERIAIS DE CONSTITUCIONALIDADE.

O art. 3º do PL nº 3.123/2015 elenca uma série de verbas remuneratórias, de natureza salarial e indenizatória, que segundo a proposta apresentada deverão estar compreendidas no teto remuneratório previsto no art. 37, XI, da CF/88.

Ocorre que, notoriamente, há vícios materiais de constitucionalidade no referido artigo, máxime porque foram inseridas no teto remuneratório previsto no art. 37, XI da CF/88 parcelas que, pela sua natureza, jamais poderiam ser englobadas no conceito do teto, senão veja:

2.1. Das Verbas Indenizatórias – exclusão do teto.

Todas as verbas de natureza indenizatórias inseridas nos incisos do art. 3º do texto original do PL 3.123/2015 devem ser retiradas do teto remuneratório. Após ampla discussão sobre a exclusão das parcelas indenizatórias dos limites remuneratórios do art. 37, XI, da CF, o constituinte derivado, pela EC nº 47, de 5/7/2005, determinou expressamente que tais verbas não devem ser computadas no teto. Remeteu, porém, à lei a definição de quais parcelas de caráter ressarcitório seriam estas. O art. 4º da emenda afirma que, enquanto não editada tal norma, qualquer verba de natureza indenizatória, definida pela legislação em vigor na data da publicação da EC nº 41/2003, não deve ser incluída na limitação de retribuição.

Além disso, parafraseando a doutrina do professor Paulo Modesto, devemos asseverar que a exclusão das parcelas indenizatórias da consideração do limite de remuneração não é uma construção artificial. Na verdade, a própria emenda 19 sugeria a exclusão quando tratava do pagamento da indenização do parlamentar que comparecia à sessão legislativa extraordinária. Segundo o art. 57, §7º, da Constituição, com a redação que lhe deu a emenda na época:

"Art. 57.
(. . .)

§7º. Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."

Citando a lição do aclamado doutrinador acima mencionado, pode-se concluir que:

"(. . .) se o subsídio é uma espécie de retribuição pecuniária definida em termos tendencialmente completos, pois recusa qualquer outra vantagem, adicional, gratificação ou abono, ressalvadas as vantagens adicionais autorizadas pela própria Constituição (art. 39, §3º; c/c art. 70., da CF); se, por essas qualidades de transparência e fixidez, foi eleito para referenciar o teto de retribuição (os subsídios dos Ministros do Supremo); quando a Constituição permite sua acumulação, no período da sessão legislativa extraordinária, com parcela compensatória dessa ocupação adicional ou serviço extraordinário, qualificando expressamente essa parcela como indenização, parece plausível inferir que as indenizações escapam ao conceito constitucional de remuneração e devem ser consideradas vantagens extraordinárias imunes ao teto". (In MODESTO, Paulo. Teto Constitucional de Remuneração dos agentes públicos: Uma crônica de mutações e emendas constitucionais. Revista de Direito Administrativo, nº 222, p. 1-21, outubro/dezembro, 2000).

Nesse contexto, devem ser excluídas do teto remuneratório as seguintes verbas, dentre outras: a) diárias; b) ajuda de custo de mudança; c) auxílio moradia, na forma de ressarcimento, quando inexistente apartamento funcional disponível; d) "gratificações eleitorais"; e) de uma forma geral, parcelas percebidas em caráter compensatório por agentes em função especial temporária, paralelamente ao exercício de função permanente, sem possibilidade de incorporação ao provento, vencimento ou subsídio.

Imperioso ressaltar que a lei ordinária não tem o condão de, por mero câmbio de palavras, modificar o conceito de qualquer parcela. Daí porque a tentativa encetada por meio do texto original do PL nº 3123/2015 não pode prosperar. A troca de expressões jamais logrará alterar o real significado e natureza jurídica dos institutos. Pensar diferente seria admitir que a essência sucumbiria a verdadeiro artil vocabular!

Não fosse assim, o Membro do Ministério Público próximo ao teto terá de arcar, por exemplo, com despesas eventuais e extraordinárias de viagem sem ressarcimento do Estado, criando situações de enriquecimento sem causa do erário público completamente sem sentido e manifestamente injustas.

Confira-se, ainda sobre o tema, decisão proferida pelo STF no dia 03/05/2012, na paradigmática Ação Cível Originária nº 1924, em que se discute a constitucionalidade/legalidade de percepção do auxílio-alimentação pelos magistrados. No caso, foi indeferida a liminar requerida, entendendo-se devido o pagamento da referida parcela:

(...)

Não se vislumbra, em uma visão interdisciplinar, cognitiva não-exauriente e que parta da premissa de que o texto constitucional é o cume axiológico de nosso ordenamento jurídico, qualquer ilícito no pagamento a magistrados de direitos concedidos regularmente a maioria dos trabalhadores brasileiros, servidores públicos ou não, e especialmente aos membros do Ministério Público, carreira com que a magistratura guarda plena simetria, na esteira do que reconhecido pelo c. Conselho Nacional de Justiça.

Uma interpretação evolutiva do texto da LOMAN, que guarde compatibilidade com o texto constitucional, revela o necessário reconhecimento dos direitos aos magistrados que sejam ordinária e regularmente pagos aos trabalhadores, tal como ocorre com o pagamento do auxílio-alimentação. À guisa de ilustração, a LOMAN não prevê expressamente o direito à licença-paternidade, não assegura o direito à licença-maternidade, não garante expressamente o direito ao adicional de férias. É razoável sustentar que apenas as juízas brasileiras não terão, por exemplo, direito à licença-maternidade em razão da ausência de previsão expressa na LOMAN?

(...)

Na atual conjuntura, em que o subsídio é percebido em parcela única e há um controle efetivo e rigoroso do CNJ quanto aos abusos, são admitidas as parcelas de caráter indenizatório, ex vi do art. 37, §11, da Carta de 1988, tal como a impugnada. Como se não bastasse a abordagem do tema sob uma perspectiva constitucional, cumpre rememorar que o recebimento da parcela questionada tem, no âmbito federal, fundamento no artigo 52 da Lei nº 5.010/66 que, recebido pela Carta de 1988 com estatura de Lei Complementar, possui a seguinte redação: "Art. 52. Aos Juízes e servidores da Justiça Federal aplicam-se, no que couber, as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União".

Sob a ótica da justiça, o pagamento de auxílio-alimentação a juízes não representa qualquer imoralidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade em uma leitura, tal como a conduzida pelo CNJ quando da edição da novel Resolução nº 133, do texto constitucional que reconheça o caráter simétrico entre a magistratura, que é nacional, e os membros do Ministério Público.

(...)

A experiência demonstra que, no Brasil, a estrutura remuneratória de servidores tem sido revisitada com constância. À guisa de ilustração, os membros da Advocacia-Geral da União recebem subsídios, que, em princípio, deveriam ser pagos, consoante o teor do art. 39, §4º, da Carta de 1988, em parcela única, vedado o pagamento de qualquer adicional, gratificação ou de qualquer outra espécie remuneratória. Entretanto, é fato notório que os qualificados membros da AGU assumem cargos em comissão na estrutura da Administração Pública Federal, e que, pelos cargos ocupados, recebem um adicional. Será que a referida parcela seria ilegítima?

O exemplo acima comprova que as frequentes alterações que o regime remuneratório dos agentes públicos brasileiros impede interpretações literais e descontextualizadas da realidade social brasileira que evolui, paulatinamente, concedendo a todos os trabalhadores brasileiros, e não apenas a juízes e a membros da AGU, vantagens de natureza social, como ocorre com o auxílio-alimentação, valor que, reitero, é de diminuta expressão monetária individual, mercê de percebida por todas as categorias de trabalhadores no Brasil. (...) (grifou-se)

Diante disso, devem ser excluídas do texto original do art. 3º do PL nº 3.123/2015 todas as verbas indenizatórias ali inseridas, nas quais, reforça-se, está contemplado o “auxílio moradia”, parcela de conteúdo nitidamente indenizatório nos moldes hoje pagos aos Membros do *Parquet*.

2.2. Das verbas devidas em razão do labor em condições especiais – não inclusão no teto e proibição de enriquecimento ilícito pela Administração Pública.

De acordo com o magistério do professor José Afonso da Silva, o conceito de parcela única não proíbe o acréscimo de verbas pecuniárias que tenham fundamento diverso daquele de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Mesmo que a Constituição preveja outros elementos integrantes da remuneração (13º, adicional noturno, férias etc.), a parcela não deixaria de ser única (*In SILVA, José Afonso da. Manual da Constituição de 1988. P. 112 apud OLIVEIRA, op. cit. P. 56*).

Nesse contexto estão inseridas as gratificações, as quais surgem para cobrir condições anormais da realização do serviço, atribuídas precariamente aos Membros do *Parquet*, são sempre transitórias, não se incorporando ao subsídio e nem gerando direito subjetivo para a sua permanência. Essas vantagens são chamadas *propter laborem*, percebidas com o fito de recompensar riscos ou ônus das situações

peculiares em que são realizados. Podem decorrer, por exemplo, do acúmulo de funções em mais de uma unidade ministerial, do exercício da função eleitoral, dentre outras.

Em razão dessa condição especial na qual as gratificações são pagas, não se revela possível a sua inserção no teto remuneratório, sob pena de haver um enriquecimento ilícito da Administração Pública.

Nesse diapasão, não há como contextualizar tais parcelas como se fossem bônus pagos ao agente público por mera liberalidade, mas constituem sim contraprestação pelo serviço extraordinário desenvolvido, que deve ser pago pelo Estado sob pena de indevido enriquecimento deste.

Albergado pelo teto remuneratório deve estar todo labor ordinário previsto como atribuição natural do mister desempenhado. A toda atribuição extraordinária deve corresponder a devida contraprestação.

Cabe ao Estado prover seus quadros para a eficaz prestação do serviço público, em todas as suas áreas. Se não se desincumbe de sua obrigação e sobrecarrega o servidor público, compelindo-o ao labor extraordinário, deve efetivar o pagamento correspondente, sob pena de violar a vedação do enriquecimento ilícito com o trabalho alheio como também descumprir o comando constitucional da obrigatoriedade da realização de concurso público.

Neste cenário, o exercício das funções eleitorais, assim como de substituição cumulativa, sem a devida contraprestação do Estado é flagrante violação do princípio da legalidade, do art. 5º, §2º, da Carta Magna, conjugado com o art. XXIII da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A Constituição Federal é explícita em seu art. 5º, §2º, dispondo, dentre os direitos e garantias fundamentais, que: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."

O advento do subsídio em hipótese alguma legitimou o Estado a se locupletar do trabalho do Membro do Ministério Público, não determinando que este último fosse compelido a atuar além de suas funções de titularidade sem que pudesse auferir a contraprestação pelo labor extraordinário desempenhado.

A Lei 8.112/1990 veda categoricamente a prestação de serviços gratuitos, em seu art. 4º, dispositivo que foi elogiosamente referido pela Conselheira Relatora Ruth Lies Scholte de Carvalho, do Conselho Nacional de Justiça, no Pedido de Providências n. 217, interposto pelo Sindicato dos Servidores do Judiciário do Estado

da Bahia que tinha como escopo a averiguação de designações de servidores do Poder Judiciário Baiano sem contraprestação estatal.

Em seu voto, a Conselheira frisa que:

"(...) convém repisar que as substituições, em princípio, estão amparadas pela legislação que prevê a hipótese de forma expressa, como já consignado, inclusive nos casos de vacância.

...

Na leitura dos depoimentos dos servidores fica evidente que a situação descrita na inicial é lugar comum no Estado da Bahia e que as designações para substituições, que devem ser ocasionais e temporárias, perduram por anos a fio sem que sejam tomadas as providências necessárias à regularização do problema e sem que haja uma contraprestação por parte do TJ/BA para as cumulações indevidas de cargo. Não sem razão aí o Sindicato requerente, já que a contraprestação pecuniária pela realização de um trabalho há que ser compatível e proporcional ao serviço efetivamente prestado, sob pena de locupletação da Administração. Ademais, a regra insculpida no art. 4º da Lei 8.112/90 é incisiva quando veda a prestação de serviços gratuitos. "Artigo 4º. É proibida a prestação de serviços gratuitos, salvo os casos previstos em lei." Deve-se buscar, assim, a harmonização da legislação citada para que a continuidade dos serviços públicos, constitucionalmente ininterruptos, não culmine em prejuízo do servidor e locupletamento indevido da Administração que, no caso em pauta, vê na substituição uma solução eterna para um problema que deveria ser ocasional, em flagrante fraude ao princípio constitucional do concurso público e a proibição de cumulação de cargos."

Por fim, além dos apontamentos supra indicados neste tópico sobre a pertinência de retirado do teto das parcelas devidas em razão do labor em condições especiais, vale observar que referida exegese já foi, parcialmente, apreendida pelo texto da Emenda 3 ao PL nº 3123/2015, apresentada pelo Deputado Federal Valtenir Pereira.

A mencionada emenda suprime do texto original verbas que estariam limitadas ao teto (auxílio-moradia sem comprovação de despesas, gratificação eleitoral, VPNI, quaisquer adicionais por tempo de serviço, ajuda de custo para capacitação profissional, exercício cumulativo de atribuições).

Alega ainda a Emenda 3 que, por ausência de previsão constitucional expressa, não se pode aplicar o teto aos casos de acumulação lícita de remuneração/subsídio, remuneração/proventos ou remuneração/pensões (art. 5ª,

parágrafo único), além de vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, gratificações de qualquer natureza e gratificações por assumir outros encargos.

3. DO ABONO DE PERMANÊNCIA.

O abono de permanência é verba de natureza efetivamente indenizatória, razão pela qual deve ser excluída do rol das parcelas integrantes do teto remuneratório, conforme vem sendo pleiteado em proposta de emenda ao texto original do PL 3123/2015. Para entender a natureza dessa verba, necessário se faz tecer comentários acerca do histórico de criação do abono de permanência, veja os argumentos abaixo alinhados, os quais foram extraídos do julgamento do EDcl no REsp 1546934 no âmbito do STJ:

"(. . .) a constituição histórica do instituto do abono de permanência (nascido sob a denominação de isenção e ressalvas as imprecisões semânticas) apresenta inicialmente características de natureza nitidamente previdenciárias, não patrimoniais e, portanto, não passíveis de incidência tributária.

*Tem-se, em paralelo, decorrências constitucionais, dado que os dispositivos normativos citados foram instituídos por emendas constitucionais tendentes a restringir direitos fundamentais de matriz social, em contexto político de uma Reforma Administrativa do Estado que, a pretexto de maior racionalidade e eficiência estatais, trabalhou sob a realidade de um ajuste macroeconômico * restritivo dos gastos públicos. Note-se que a reforma previdenciária que instituiu o fator previdenciário, introduzida pela Lei 9.876, de 26 de novembro de 1999, foi sucedânea direta da crise cambial de janeiro de 1999. A reforma da previdência e a instituição do fator previdenciário objetivaram restringir os gastos da Seguridade Social, a expensas dos direitos sociais, entre estes o direito à aposentadoria.*

Em decorrência de uma hermenêutica sistemática da Constituição Federal de 1988 - de índole marcadamente social -, ampliada pela análise sistemática do contexto político e econômico que fomentou alterações normativas do ordenamento jurídico referente à Seguridade Social, é apropriado considerar que a referida isenção do imposto de renda, tornada abono de permanência apresenta nítido caráter indenizatório, em contraprestação à restrição de direitos, no caso, ao direito à aposentadoria.

Assim, os institutos da isenção e do abono de permanência, ainda que por dispositivos diferentes, nas Emendas Constitucionais 20/1998 e 42/2003, consagram um mesmo propósito político-normativo:

compensar o adiamento do usufruto do direito à aposentação previsto pelo constituinte originário e posteriormente reformado”.

Diante do exame dos conceitos de renda e proventos de qualquer natureza e de indenização, à luz do nosso ordenamento jurídico, e ainda, do dispositivo legal que instituiu o “abono de permanência”, conclui-se que a natureza jurídica do instituto **abono de permanência**, ainda que seja contraprestação de um serviço realizado, é eminentemente indenizatória, na medida em que representa uma compensação em favor do agente público que permanece prestando serviços, indiscutivelmente, no interesse da Administração.

Por fim, vale mencionar que a Emenda 8 ao PL nº 3123/2015, apresentada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá, acrescenta a alínea k ao inciso VI do art. 4º para garantir que o abono de permanência não se sujeita aos limites do teto remuneratório.

4. DAS VERBAS INDENIZATÓRIAS PERCEBIDAS POR PARLAMENTARES – INSERÇÃO NO TETO REMUNERATÓRIO EM RAZÃO DA ISONOMIA.

Se for aprovado o PL nº 3123/2015 em seu texto original, o próprio pagamento de verbas de natureza indenizatória percebidas pelos Parlamentares estará gravemente ameaçado, pois por questão de isonomia constitucional entre as Instituições e Poderes constituídos, não se poderia aceitar que os Membros do Ministério Público e Magistrados teriam suas verbas de natureza indenizatória limitadas ao teto constitucional, enquanto os Parlamentares ficariam excluídos.

Se a exegese contida no texto original do PL 3123/2015 for aprovada, a isonomia constitucional força que verbas de natureza indenizatórias recebidas por parlamentares também estejam limitadas ao teto remuneratório. Nesse ponto, necessariamente as chamadas “COTAS DE SERVIÇO” recebidas pelos Deputados e Senadores, as quais tem natureza puramente indenizatórias, deveriam figurar no teto remuneratório, o que na prática inviabilizaria o pagamento dessas verbas, pois os Membros do Congresso Nacional já recebem seus salários no mesmo valor do subsídio do Ministro do STF.

Em outras palavras, o valor recebido em pecúnia auferido pelos Congressistas e relativo às **cotas de serviço**, parcela que engloba o pagamento de auxílio-moradia, auxílio transporte, passagens aéreas, despesas com correspondência, gastos com telefone e outros, ficaria impedido de ser percebido.

Afastando qualquer discussão sobre a natureza jurídica das “Cotas de Serviço”, a jurisprudência dos Tribunais é tranquila no sentido de atribuir natureza indenizatória a esta verba recebida pelos Parlamentares, a saber:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. IMPOSTO DE RENDA SOBRE VERBAS RECEBIDAS POR PARLAMENTAR DENOMINADAS COMO COTAS DE SERVIÇOS. NÃO INCIDÊNCIA.

1. Não viola o art. 535 do CPC, tampouco nega a prestação jurisdicional, o acórdão que adota fundamentação suficiente para decidir de modo integral a controvérsia. 2. As verbas de gabinete recebidas pelos parlamentares, embora pagas de modo constante, não se incorporam aos seus subsídios. Precedentes do STJ e do STF. 3. É que a incidência do imposto de renda sobre a verba intitulada "ajuda de custo" requer perquirir a natureza jurídica desta: a) se indenizatória, O que, via de regra, não retrata hipótese de incidência da exação; ou b) se remuneratória, ensejando a tributação.

4. In casu, a instância a quo, com ampla cognição fático-probatória, assentou que a verba denominada como cotas de serviço percebida pelo parlamentar (auxílio moradia, passagem, correspondência e telefone) tem natureza indenizatória, não constituindo, portanto acréscimo patrimonial.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e nessa extensão, não provido.

(STJ, REsp 1074152/RO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 19/08/2009). Grifo nosso.

EMENTA: TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. COTAS DE SERVIÇO. VERBAS RECEBIDAS POR PARLAMENTAR NO EXERCÍCIO DO MANDATO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. 1. **O valor recebido em pecúnia relativo a cotas de serviço (auxílio-moradia, passagem, correspondência e telefone) tem natureza indenizatória e, portanto, não constitui renda ou acréscimo patrimonial.** 2. **Em razão da natureza indenizatória das verbas, o contribuinte não está obrigado a comprovar a efetiva realização das respectivas despesas.** 3. Apelação do impetrante provida. (TRF-1 - AMS: 1224 RO 2000.41.00.001224-2, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, Data de Julgamento: 28/07/2006, OITAVA TURMA, Data de Publicação: 06/10/2006 DJ p.167). Grifo nosso.

Ementa: TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. IMPOSTO SOBRE A RENDA. VERBA RECEBIDA POR PARLAMENTAR PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO POLÍTICO. NATUREZA INDENIZATÓRIA. 1. *Cumprе consignar que de"acordo com a jurisprudência consolidada no âmbito da Primeira Seção, a ausência de retenção e de recolhimento do imposto de renda pela fonte pagadora não exclui a responsabilidade do contribuinte pelo pagamento do tributo"(AgRg nos EREsp 830609 / RJ, 1ª Seção, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 01/07/2009).* 2. **Por outro lado, as verbas**

relativas auxílio transporte, moradia, telefone, telex, correspondência, materiais de expediente e sessões extras têm natureza indenizatória, na medida em que objetivam viabilizar o exercício da atividade parlamentar e não remunerar o detentor do mandato político. 3. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. 4. Honorários já fixados em montante módico. 5. Apelo e remessa necessária conhecidos e desprovidos. (TRF-2 - AC: 200102010281599 RJ 2001.02.01.028159-9, Relator: Juiz Federal Convocado JOSE ANTONIO LISBOA NEIVA, Data de Julgamento: 22/09/2009, TERCEIRA TURMA ESPECIALIZADA, Data de Publicação: DJU - Data: 05/10/2009 - Página: 168). Grifo nosso.

Dessa forma, as razões contidas nestes tópicos apresentam o perigo que representa a aprovação do PL nº 3.123/2015 em seu texto original até mesmo para os membros do Congresso Nacional. Daí também a necessidade urgente de rejeição do texto original proposto.

5. DO SUBSTITUTIVO VOTADO NA CTASP – TEXTO QUE DEVE SER APROVADO EM PLENÁRIO.

As preocupações ora manifestadas pela CONAMP já foram muito bem observadas pelo Deputado Federal LUCAS VERGÍLIO, Relator do PL 3123/2015 na CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público) da Câmara dos Deputados, o qual apresentou Parecer Substitutivo adequando a matéria originalmente enviada ao Parlamento aos ditames constitucionais e legais. Em suma, a aprovação o texto proposto pelo referido Parlamentar atende às pretensões do Ministério Público e das demais categorias de Agentes Políticos e Servidores Públicos, incluindo-se neste rol os Membros do Poder Legislativo, conforme se visualiza abaixo.

O Parecer Substitutivo do Deputado Lucas Vergílio, que fora aprovado dia 12/11/2015, por unanimidade, na CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público) da Câmara dos Deputados confere tratamento Constitucional ao PL 3123/2015, extirpando todos os vícios de constitucionalidade existentes e corrigindo, principalmente, a maior mácula existente no texto original do referido projeto, qual seja, o tratamento flagrantemente anti-isonômico dado aos detentores de cargos públicos na questão remuneratória.

Situações de notória inconstitucionalidade ficam superadas com o texto aprovado na CTASP, visto que, por exemplo, o serviço prestado em situações excepcionais e temporárias pelos Agentes Políticos que alcançaram o limite remuneratório não se diferenciará do mesmo encargo imputado aos que não o atingiram. Ou seja, com a retirada das parcelas transitórias/eventuais do teto remuneratório, confere-se um tratamento isonômico na questão, deixando-se de

penalizar aqueles detentores de cargos públicos que recebam subsídio em valor próximo do teto.

A retirada também de parcelas de natureza indenizatória, tema já abordado em tópico acima, também foi uma preocupação notória no texto aprovado pela CTASP, o que efetivamente restabelece a vontade ora vigente no texto constitucional, no sentido de afastar da incidência do teto remuneratório as verbas percebidas a título de indenização.

Em outras palavras, linha exegética defendida no texto aprovado na CTASP impede a ocorrência de situações de grave injustiça, o que de fato poderia atingir qualquer detentor de cargo público, seja ele eletivo ou não.

Além disso, o texto aprovado na CTASP evita que a Administração Pública incorra em enriquecimento ilícito por não remunerar o trabalho realizado em condições diferenciadas ou por não possibilitar na prática o pagamento de verbas indenizatórias que seriam atingidas pelo teto (a vigorar o texto original do PL 3123/2015), ainda que invoque como pretexto da medida o cumprimento do limite constitucional.

Em suma, o texto aprovado na CTASP retira do teto remuneratório os elementos que devem efetivamente ser preservados fora desse limite de gastos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade.

Diante disso, a CONAMP defende a aprovação integral do texto substitutivo admitido por unanimidade na CTASP e de autoria do Deputado Federal Lucas Vergílio.

6. DA PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO APRESENTADO NA CFT QUE FORA RETIRADA DE PAUTA

O substitutivo apresentado na CFT (Comissão de Finanças e Tributação) viola regra basilar do Direito Constitucional Brasileiro. O texto, de autoria do Deputado Federal Marchezan, padece da mesma **mácula existente no texto original do PL nº 3123/2015, qual seja, o tratamento flagrantemente anti-isonômico dado aos detentores de cargos públicos na questão remuneratória**. A Constituição assegura igualdade de tratamento a todos, razão pela qual descabe tolerar qualquer norma jurídica ou interpretação de seu teor que contrarie ou ameace a preservação dessa premissa.

Com todo o respeito, a conclusão do substitutivo apresentado na CFT pela incompatibilidade do substitutivo aprovado na CTASP se baseia apenas em conjecturas e nos mesmos argumentos constantes do projeto inicial, sem contrapor os fundamentos acolhidos pela CTASP nem, tampouco, demonstrar financeiramente a inadequação às normas orçamentárias vigentes.

Cumprе salientar que não se trata, como pretende o substitutivo da CFT, de projeto de lei que implique em incremento de despesa, uma vez que nenhum

pagamento inédito é trazido no mesmo, mas somente a necessária adequação ao limite remuneratório do que nele deva constar, excetuando-se as parcelas indenizatórias e gratificações por situações excepcionais que não constituem vantagem pessoal, mas parcelas percebidas em caráter compensatório por agentes em função especial temporária, paralelamente ao exercício de função permanente, sem possibilidade de incorporação ao provento, vencimento ou subsídio.

O substitutivo da CFT quase apenas repete o texto original do PL 3123/2015, já apreciado e adequado pelo substitutivo da CTASP, sendo imperioso ressaltar novamente que a lei ordinária não tem o condão de, por mero câmbio de palavras, modificar o conceito de qualquer parcela. E, reiterando o que já fora dito alhures, a troca de expressões jamais logrará alterar o real significado e natureza jurídica dos institutos. Pensar diferente seria admitir que a essência sucumbiria a inaceitável estratagema vocabular.

Não se pode conceber que a legislação tente inovar artificialmente, incluindo no teto verbas verdadeiramente indenizatórias por deixar de nominá-las como tais, caindo em contradição, vale destacar, com o §4º do artigo 4º do seu próprio texto.

A previsão de glosa para verbas indenizatórias que alcancem o teto trazida no item 102 não conta com recepção no sistema normativo pátrio, por pretender autorizar o Estado a não efetuar a contraprestação devida e postergá-la a um pagamento futuro e incerto, violando qualquer segurança jurídica em sua efetivação. O dispositivo, estranhamente, reconhece o crédito do servidor e não vislumbra o pagamento do débito respectivo, enriquecendo ilicitamente o ente público.

Outrossim, a tática de transmutar a natureza jurídica de verbas indenizatórias em parcelas de caráter salarial, por mera troca de palavras, ainda que possível fosse em termos constitucionais e jurídicos, causaria um sério problema aos cofres públicos, qual seja: a considerar que uma verba de natureza notoriamente indenizatória possa ser tratada, em um piscar de olhos, como se salarial fosse, isso levaria a extensão do referido pagamento a todos os Agentes Políticos e Servidores Públicos aposentados, tudo por imperativo da Paridade talhada no texto constitucional que garante aos aposentados os mesmos direitos remuneratórios dos detentores de cargos públicos similares.

Em última análise, se o propósito é realmente economia de dinheiro público, tal desiderato não será atingido em razão da repercussão imediata que haveria com a extensão do pagamento de verbas aos inativos. **Por tais motivos, tanto a proposta original do PL 3123/2015 como o texto substitutivo apresentado e não votado na CFT, devem ser rejeitados.**

7. DA CONCLUSÃO.

Por tudo quanto exposto, dadas as sérias repercussões negativas que a aprovação da proposta original trará para os Membros do Ministério Público e outros agentes políticos, enfraquecendo a Instituição Ministerial e tornando-a mais vulnerável a ataques externos, de forma propositiva, sugere-se e requer:

- a) Em primeiro plano, que seja votado e aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, integralmente o texto substitutivo votado e aprovado por unanimidade na CTASP da Câmara dos Deputados;
- b) Caso não seja atendido o primeiro pedido acima formulado, que sejam excluídos do texto original do PL nº 3.123/2015 os textos contidos no art. 1º, § 1º, inciso V e art. 2º, parágrafo único, excluindo-se o Ministério Público das disposições do Projeto de Lei, tudo em razão do vício formal de iniciativa alhures identificado;
- c) Por fim, não sendo acolhido nenhum dos dois pedidos acima formulados, que sejam retirados do art. 3º do referido PL todas as parcelas de conteúdo indenizatório, devida pelo exercício de labor em condições especiais, excepcionais e transitórias e/ou caracterizada como "vantagem pessoal", devendo-se manter o teto remuneratório nos moldes hoje existentes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Brasília/DF, 13 de novembro de 2015.



NORMA ANGÉLICA REIS CARDOSO CAVALCANTI
PRESIDENTE DA CONAMP