

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 210, DE 2007

Altera os artigos 95 e 128 da Constituição Federal, para restabelecer o adicional por tempo de serviço como componente da remuneração das carreiras da magistratura e do ministério público.

Autor: Deputado REGIS DE OLIVEIRA e outros.

Relator: Deputado LAERTE BESSA

I – RELATÓRIO

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado REGIS DE OLIVEIRA, tem por objetivo dar nova redação aos artigos 95 e 128 da Constituição, para restabelecer o adicional por tempo de serviço como componente da remuneração das carreiras da magistratura e do Ministério Público.

Permite a proposição que o teto remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 seja ultrapassado, com as parcelas de caráter indenizatório e adicional por tempo de serviço, em até trinta e cinco por cento do valor dos subsídios dos integrantes da magistratura e do Ministério Público.

Determina, ademais, a aplicação de dispositivo referente à quinquênio constante da Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35, de 14.03.79) e a anuênio previsto na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 75, de 20.05.93).

Por fim, a proposta determina a produção de efeitos financeiros a partir de sua publicação, alcançando, ainda, tempo de serviço anterior à sua vigência, bem como os inativos e pensionistas.

Na justificação da proposição, o Autor ressalta o descompasso entre o modelo remuneratório desenhado pelas Emendas Constitucionais nº 19 e 20 com a estrutura das carreiras da magistratura e do Ministério Público, cuja promoção está umbilicalmente vinculada à antiguidade.

A proposta sob exame passou pelo crivo da douta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania desta Casa, que considerou estarem presentes os requisitos constitucionais e regimentais para sua admissão ao debate parlamentar.

No prazo regimental de dez sessões, foram apresentadas emendas a esta Comissão Especial.

A **Emenda nº 1**, do Deputado MARCELO ITAGIBA e outros, pretende alterar a proposição principal para estender o tratamento jurídico proposto aos advogados públicos, procuradores dos Estados e do Distrito Federal, defensores públicos e servidores policiais integrantes dos órgãos de segurança pública, por meio de acréscimo de modificações aos artigos 135 e 144 da Constituição Federal.

A **Emenda nº 2**, da Deputada ANDREIA ZITO e outros, pretende estender o tratamento jurídico proposto a todos os servidores públicos, por meio de acréscimo de § 9º ao art. 39 da Constituição Federal.

A **Emenda nº 3**, do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ e outros, pretende acrescentar parágrafo único ao art. 135 da Constituição Federal, referente à Defensoria Pública e à Advocacia Pública, para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e

a gratificação por tempo de serviço, à razão de cinco por cento do subsídio por quinquênio de serviço público efetivo, até o máximo de sete quinquênios, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com o tempo de serviço público.

A **Emenda nº 4**, do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ e outros, pretende acrescentar § 13 ao art. 37 da Constituição Federal, para estabelecer que, para os servidores das carreiras típicas de Estado, não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, à razão de cinco por cento do subsídio por quinquênio de serviço público efetivo, até o máximo de sete quinquênio.

A **Emenda nº 5**, do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ e outros, pretende acrescentar § 2º ao art. 132 da Constituição Federal, referente aos Procuradores dos Estados e do DF (Advocacia Pública), para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio.

A **Emenda nº 6**, do Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ e outros, estende aos Advogados Públicos e Defensores Públicos, por meio de alteração do art. 135 da CF, no que couber, a graduação dos subsídios dos magistrados (art. 93, V, da CF).

A **Emenda nº 7**, do Deputado JOÃO DADO e outros, pretende acrescentar parágrafos aos artigos 39, 135 e 144, para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio, para os servidores de cargo efetivo integrantes das carreiras que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, dentre os quais os Auditores ou Fiscais Tributários e do Trabalho.

A **Emenda nº 8**, do Deputado JOÃO DADO e outros, pretende alterar o § 11 do art. 37 para excluir as parcelas decorrentes do adicional por tempo de serviço do cômputo para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da CF.

A **Emenda nº 9**, Substitutiva, do Deputado JOÃO DADO e outros, pretende alterar a PEC em exame para restabelecer o adicional por tempo de serviço como componente da remuneração das carreiras de Estado essenciais à Justiça, e excluir as parcelas decorrentes do adicional por tempo de serviço do cômputo para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da CF, relativamente às carreiras que desenvolvam atividades exclusivas de Estado.

A **Emenda nº 10**, do Deputado JOÃO CAMPOS e outros, pretende acrescentar § 3º ao art. 134 da CF, relativo aos Defensores Públicos, para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio.

A **Emenda nº 11**, do Deputado RODRIGO ROLLEMBERG e outros, pretende acrescentar parágrafos aos artigos 39, 135 e 144, para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio, com extensão para as carreiras e cargos remunerados sob a forma de subsídio.

A **Emenda nº 12**, do Deputado ELIZEU MORAIS DE AGUIAR e outros, além de acrescentar os artigos 132-A e 135-A a CF, dispor sobre foro privilegiado para os membros efetivos das carreiras jurídicas e alterar o art. 168 da CF, acrescenta dispositivo referente à Advocacia Pública e à Defensoria Pública, para estabelecer que não serão computados, para efeito do

teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio.

A **Emenda nº 13**, do Deputado JOÃO DADO e outros, busca acrescentar parágrafo ao art. 131 da CF, referente à Advocacia Pública e à Defensoria Pública, para estabelecer que não serão computados, para efeito do teto remuneratório, as parcelas indenizatórias e a gratificação por tempo de serviço, até o limite de trinta e cinco por cento do valor do subsídio.

Esta Comissão realizou audiências públicas com os seguintes convidados: Dr. Roberto Kupski, Presidente da FEBRAFITE; Dr. André Luis Machado de Castro, Presidente da ANADEP; Dr. Ivan de Castro Duarte Martins, Representante da ANAPE; Dr. Sandro Tores Avelar, Presidente da ADPF; Dr. André Alcântara, Presidente da ANAUNI; Dr. Rogério Macanhão, Presidente da FENAFISCO; Dr. Lupércio Machado Montenegro, Presidente da FENAFISP; Dr. Carlos Eduardo Benito Jorge, Presidente da ADEPOL; Dr. Airton Mozart Valadares Pires, Presidente da AMB; Dr. Leonardo Azeredo Bandarra, Presidente da CNPG; Dr. Luciano Athayde Chaves, Presidente da ANAMATRA; Dr. Fábio Leal Cardoso, Presidente da ANPT; Dra. Rosa Maria Campos Jorge, Presidente do SINAIT; Dr. Jorge Cezar Costa, Presidente da ANFIP.

Também participaram das audiências públicas os convidados: Dr. Júlio César Melo Borges, Diretor da UNAFE; Dr. José Carlos Cosenzo, Presidente da CONAMP; Dr. Pedro Delarue Tolentino Filho, Presidente da UNAFISCO SINDICAL; Dr. Antônio Carlos Bigonha, Presidente da ANPR; Cel. Abelmidio de Sa Ribas, Presidente da AMEBRASIL; Dr. Jansen Fialho de Almeida, Diretor da ANAMAGES; Dr. Fernando Cesar Baptista de Mattos, Presidente da AJUFE; Dra. Meire Monteiro Mota Coelho, Presidente da ANPREV; Dr. Josemilton Maurício da Costa, Secretário-Geral da CONDSEF, Dr. Marcelo Weitzel Rabello de Souza, Presidente da ANMPM; Dr. Rafael de Sá Marques, Presidente da AACE; Dr. Antônio Fernando Decnop Martins, Diretor de Assuntos Parlamentares

e Articulação Institucional da ANESP; Dr. Antônio Manoel Rodrigues Magalhães, Presidente da ASSECOR; Dr. João Carlos Souto, Presidente do FORUM DA ADVOCACIA; Dr. Sérgio da Luz Belsito, Presidente do SINAL; Leo Cleo Pereira de Mello Filho, Presidente do SINDCVM; Dr. Rodrigo Ribeiro Thompson, Diretor de Defesa Profissional e Estudos Técnicos do SINDIRECEITA; Marcos Vinicio de Souza, Presidente da FENAPEF; Embaixador Luiz Brun de Almeida e Souza, Presidente da ADB.

As autoridades convidadas ressaltaram a importância da iniciativa em exame para a valorização dos servidores públicos e de seu tempo de serviço dedicado ao Estado, corrigindo os rumos da política remuneratória inaugurada com a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (Reforma Administrativa).

Sustentaram que o regime de subsídio, não obstante seu objetivo moralizador, acarretou grandes distorções no serviço público, o que vem provocando a perda de excelentes servidores para a iniciativa privada. Não se deve retroagir ao sistema anterior ao subsídio e ao teto remuneratório, já ultrapassado, mas seguir em direção ao fortalecimento do sistema remuneratório, permitindo-se a motivação dos servidores, cujas carreiras estão, hoje, estagnadas.

Enfatizaram, em sua maioria, a necessidade de extensão do benefício do adicional por tempo de serviço aos servidores que exercem atividades exclusivas de Estado. Houve manifestações no sentido da restrição do benefício à magistratura e ao Ministério Público e no sentido da extensão do benefício a todos os servidores públicos.

Compete a esta Comissão Especial pronunciar-se sobre a admissibilidade das Emendas nºs 1 a 13, apresentadas neste Órgão, e sobre o

mérito das Emendas e da PEC nº 210, de 2007, nos termos do art. 202, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De fato, a introdução no ordenamento jurídico do regime de subsídio, promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, traduziu-se em um marco histórico, no que concerne à moralização do serviço público, na medida em que corrigiu as distorções existentes até então, evitando-se que a remuneração fosse contaminada pela concessão de vantagens que retiravam a transparência da respectiva composição, conferindo uma retribuição fixada em parcela única, sem que quaisquer outras vantagens fossem acrescentadas.

O cenário existente era de alguns servidores, principalmente os das carreiras que passaram a ser remuneradas mediante subsídio, que, por diversos meios, legais ou pela via judicial, obtiveram vencimentos muito acima da média do funcionalismo, enquanto uma massa de servidores públicos sempre esteve mal remunerada.

Entretanto, passado mais de uma década, observa-se que, não obstante os benefícios trazidos pelo regime de subsídio, a uniformização de vencimentos promovida, que trouxe consigo uma amplitude reduzida entre a menor e a maior remuneração de alguns agentes públicos, acarretou um desestímulo nos servidores, provocando uma estagnação em algumas carreiras, pois, independentemente da experiência adquirida e colocada em prática à disposição do poder público, a remuneração percebida permanecia praticamente ou totalmente inalterada. A administração pública não desenvolveu um instrumento de gestão que promovesse um incentivo à permanência do servidor no cargo público. Com isso, alguns dos melhores profissionais acabam sendo

atraídos pela iniciativa privada que não está sujeita a teto remuneratório e que costuma recompensar bem determinados atributos objetivos, como o tempo de serviço prestado.

Assim é que consideramos a Proposta de Emenda à Constituição sob parecer medida de extrema importância para garantir o nível de excelência desejado nos quadros de pessoal do poder público, pois resgata um importante instrumento de gestão totalmente isento de qualquer caráter subjetivo, sem influências de ordem política ou mesmo de critérios de afinidade.

Historicamente, o adicional por tempo de serviço sempre foi um fator de incentivo para os servidores públicos, sendo, inclusive, elemento importante na decisão de se ingressar em uma carreira pública. É uma conquista diária, que valoriza a dedicação empregada pelo agente público no cumprimento de suas funções.

Portanto, manifestamo-nos totalmente favorável à proposição. No entanto, entendemos que outras carreiras do serviço público também merecem ser alcançadas pelos objetivos da proposta: as denominadas carreiras que desenvolvem atividades exclusivas de Estado.

Atividades exclusivas de Estado, segundo o “Plano Diretor da Reforma do Estado”¹, são aquelas que se encontram no núcleo estratégico e nas atividades exclusivas.

Núcleo estratégico, segundo a publicação, “corresponde ao governo, em sentido lato. É, portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus

¹ BRASIL. MARE. Plano Diretor da Reforma do Estado. Presidência da República. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília-DF, 1995.

auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas”.

Atividades exclusivas “é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado – o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.”

Entendemos que a essas carreiras se deva dar um tratamento específico, com o restabelecimento do adicional por tempo de serviço, assim como ocorreu por ocasião da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que introduziu na ordem constitucional vigente o conceito de “atividades exclusivas de Estado”, ao estabelecer garantias especiais para o desempenho de suas funções, consoante o art. 247 da Constituição Federal.

Os servidores dessas carreiras, por terem suas remunerações próximas ao teto constitucional e, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, próximas aos subtetos, com o restabelecimento do adicional por tempo de serviço, poderão ser prejudicados ao perderem parte desse adicional, na medida em que estão sujeitos a esses limites. Portanto, também entendemos justo que essa parcela de remuneração não seja computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, até mesmo para que ela cumpra a sua função de recompensar o servidor pelo tempo dedicado à causa pública e pela experiência por ele adquirida.

Assim, há que se adequar o texto constitucional às inovações ora propostas. Apresentamos, destarte, Substitutivo à PEC, alterando o art. 37, § 11, que contém ressalva à aplicação do teto remuneratório (art. 37, XI) e o art. 39, § 4º, que trata do subsídio dos agentes políticos.

É de se ressaltar que a abrangência do dispositivo que exclui o adicional por tempo de serviço para efeito dos limites remuneratórios de que

trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal alcança também as demais carreiras do serviço público. Tal medida visa dar tratamento isonômico e abre espaço para que o poder público, mediante alterações legais, desenvolva instrumentos de gestão voltados para todo o funcionalismo público, inclusive com o restabelecimento do adicional por tempo de serviço, ou mesmo com a implantação do regime de subsídio, para as demais carreiras, como o permite o § 8º do art. 39 da Constituição Federal.

Cabe notar que a Proposta de Emenda à Constituição em análise, em seu art. 3º, refere-se ao art. 65, VIII, da Lei Complementar nº 35, de 14.03.79, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Já em seu art. 4º, refere-se ao art. 224, § 1º, da Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, tendo os dispositivos mencionados a seguinte redação:

“Art. 224. Os membros do Ministério Público da União receberão o vencimento, a representação e as gratificações previstas em lei.

§ 1º Sobre os vencimentos incidirá a gratificação adicional por tempo de serviço, à razão de um por cento por ano de serviço público efetivo, sendo computado o tempo de advocacia, até o máximo de quinze anos, desde que não cumulativo com tempo de serviço público.”

“Art. 65. Além dos vencimentos, poderão ser outorgadas aos magistrados, nos termos da lei, as seguintes vantagens:

.....

VIII - gratificação adicional de cinco por cento por

quinquênio de serviço, até o máximo de sete;”

Quanto à técnica legislativa, concordamos com o Relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Deputado ROBERTO MAGALHÃES, quando afirmou, em seu parecer, que não é de boa técnica a remissão expressa, em sede de Emenda à Constituição, a normas de hierarquia inferior, como são as Leis Complementares nºs 35/79 e 75/93.

Com toda a razão afirmou, aquele Relator, que eventual revogação desses diplomas legais criaria uma incongruência em texto de graduação superior, o que seria de todo indesejável. Ressaltou, ainda, que, brevemente, o Estatuto da Magistratura será apreciado pelo Congresso Nacional, o que acarretará alterações na atual Lei Orgânica da Magistratura.

Pelos motivos expostos, e, em razão da maior abrangência do texto que propomos, sugerimos, por meio de Substitutivo, que o adicional por tempo de serviço, na razão de cinco por cento a cada quinquênio de efetivo exercício, até, no máximo, trinta e cinco por cento, incidente sobre a remuneração ou o subsídio, seja previsto em artigo da Emenda Constitucional (art. 3º do Substitutivo).

Consideramos necessário, outrossim, introduzir em dispositivo da Emenda Constitucional, que não integra o texto permanente da Constituição Federal, rol de atividades exclusivas de Estado, dentre outras que poderão ser definidas em lei (art. 3º, parágrafo único, do Substitutivo).

Por fim, analisando as Emendas nº 1 a 13, apresentadas nesta Comissão, verificamos que não colidem com normas ou princípios constitucionais. Tais Emendas foram acolhidas na forma do Substitutivo desta Relatoria, que restabelece o adicional por tempo de serviço para as carreiras exclusivas de Estado e exclui, para as carreiras do serviço público, o adicional por

tempo de serviço do teto remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

Diante de todo o exposto, **nosso voto é pela admissibilidade das Emendas nº 1 a 13, apresentadas nesta Comissão e, no mérito, pela aprovação das Emendas nºs 1 a 13 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 210, de 2007, na forma do Substitutivo ora apresentado.**

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado LAERTE BESSA

Relator

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 210-A DE 2007.

SUBSTITUTIVO À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 210, DE 2007

Altera os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, para restabelecer o adicional por tempo de serviço como componente da remuneração das carreiras que especifica.

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

Art. 1º O § 11 do art. 37 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório e o adicional por tempo de serviço, previstos em lei.

.....(NR)."

Art. 2º O § 4º do art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"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 e XI e a ressalva constante do § 11.

.....(NR).”

Art. 3º Os servidores públicos que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolvam atividades exclusivas de Estado, perceberão adicional por tempo de serviço, na razão de cinco por cento a cada quinquênio de efetivo exercício, até, no máximo, trinta e cinco por cento, incidente sobre a remuneração ou o subsídio, excluídas as parcelas de caráter indenizatório.

Parágrafo único. Dentre outras que a lei dispuser, são consideradas atividades exclusivas de Estado:

I – as exercidas por policiais, bombeiros, guardas municipais, militares, membros da carreira diplomática, fiscais de tributos e, ainda, no âmbito do Poder Executivo, as demais relacionadas à atividade fim de fiscalização, arrecadação tributária, previdenciária e do trabalho, controle interno, segurança pública e diplomacia;

II – no âmbito do Poder Legislativo, as relacionadas à atividade fim de produção e consultoria legislativa;

III - as relacionadas à atividade fim dos Tribunais e Conselhos de Contas;

IV – as exercidas pelos integrantes das carreiras jurídicas de magistrado, membro do ministério público, delegado de polícia, advogado público

e, ainda, no âmbito do Poder Judiciário e das demais funções essenciais à Justiça, as atividades fins exercidas por seus integrantes.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor e produz efeitos financeiros a partir da sua publicação, alcançando o tempo de serviço anterior à sua vigência, bem como os inativos e pensionistas.

Sala das Sessões, em de de 2009.

Deputado LAERTE BESSA

Relator