



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

PROCESSO Nº: 38419/2018 – e

ORIGEM: SECRETARIA DE FISCALIZAÇÃO DE PESSOAL (SEFIPE)

INTERESSADAS: DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL (DPDF) E
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL (PGDF)

ASSUNTO: ESTUDOS ESPECIAIS

REVISOR: CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

EMENTA: 1) **Estudos especiais** autorizados pelo item III da Decisão nº 5829/18, proferida no Processo nº 11784/14, com o objetivo de “*subsidiar esta Corte no mister de deliberar acerca do teto remuneratório a que devem estar submetidos os Procuradores e os Defensores Públicos do Distrito Federal*”. 2) **A Sefipe sugere** à Corte adotar o entendimento de que “os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal [estão] submetidos ao teto de remuneração correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, definido no artigo 70 da Lei Complementar distrital nº 840/2011, em conformidade com o disposto no § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, c/c o disposto no inciso X do artigo 19 da Lei Orgânica do DF, na redação dada pela Emenda à LODF nº 46/2006.” 3) **O Ministério Público endossa a posição** do Corpo Técnico. 4) Voto original convergente. 5) **Pedido de vista** formulado pelo Conselheiro Inácio Magalhães Filho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Divergência inaugurada: o Revisor, mormente por força da cautelar deferida pelo STF na ADI nº 6.257/DF, sustenta que os Procuradores e os Defensores Públicos do Distrito Federal devem estar sujeitos ao teto remuneratório correspondente aos subsídios dos Ministros do STF. **6) Manutenção do Voto original.**

RELATÓRIO

Trata-se de estudos especiais autorizados pelo item III da Decisão nº 5829/18, proferida no Processo nº 11784/14, com o objetivo de “*subsidiar esta Corte no mister de deliberar acerca do teto remuneratório a que devem estar submetidos os Procuradores e os Defensores Públicos do Distrito Federal*”.

Desincumbindo-se da obrigação imposta pela decisão acima mencionada, a Sefipe apresenta a Informação nº 24/2019 – DIAPES, *in verbis*:

2. *O Processo nº 11.784/2014 cuidou de auditoria de regularidade levada a efeito na Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF e na Defensoria Pública do Distrito Federal – DPDF/Ceajur, em atendimento ao Plano Geral de Ação – PGA/TCDF para o ano de 2014.*
3. *Durante os trabalhos da auditoria, constatara-se que para os integrantes da Carreira Procuradores do Distrito Federal e para os da Carreira Defensores Públicos do Distrito Federal, por força do Parecer nº 031/2013 – PROPES/PGDF, tem sido aplicado o teto constitucional de remuneração estabelecido para o governo federal, qual seja, o valor do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – STF.*
4. *O presente estudo parte das normas legais relativas ao teto de remuneração aplicável aos servidores do Distrito Federal (inclusive decisões desta Corte de Contas), posteriores à edição da EC nº 41/2003. Em seguida faz-se uma leitura do Parecer nº 031/2013 – PROPES/PGDF e de julgados da Suprema Corte, relativos ao teto de remuneração ao qual estão submetidos os integrantes da Magistratura em nível estadual e ao teto de remuneração ao qual estão submetidos os integrantes das denominadas funções essenciais à justiça, o que permite o entendimento de que aos Procuradores e aos Defensores Públicos do Distrito Federal aplica-se o teto de remuneração definido na Emenda à LODF nº 46/2006 e no artigo 70 da LC nº 840/2011.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

1 – Normas relativas ao teto de remuneração aplicável aos servidores Distritais após a EC 41/03

5. A Emenda Constitucional nº 41/03 (em seu art. 1º), ao dar nova redação ao art. 37, XI, da CF, estabeleceu que a maior remuneração ou subsídio, bem como proventos e pensões, pagos na Administração direta, autárquica e fundacional, em qualquer dos Poderes, em nível federal, não poderá ser superior ao subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

XI - 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, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

6. Estabelecido o limite a ser observado no âmbito federal, então, o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, em relação aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal estabeleceu subtetos, por poder, os quais seriam os seguintes:

1) Para os Municípios, o subsídio dos Prefeitos;

2) Para os Estados:

2.1) no Poder Executivo, o subsídio mensal do Governador;

2.2) no Poder Legislativo, o subsídio mensal dos Deputados Estaduais;

2.3) no Poder Judiciário, o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Limite também a ser aplicado aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

2) Para o Distrito Federal:

2.1) no Poder Executivo, o subsídio mensal do Governador;

2.2) no Poder Legislativo, o subsídio mensal dos Deputados Distritais.

7. Quando se tratou do subteto para o poder judiciário estadual, ficou estabelecido que o limite seria o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, considerando-se que o subsídio dos desembargadores corresponderiam a 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF. Uma vez delimitado o subteto para o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Poder Judiciário Estadual, definiu-se que este limite seria aplicável aos Membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos:

(...) aplicando-se (...) o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

8. *Ou seja, para o Poder Judiciário estadual, para o Ministério Público estadual, para os Procuradores estaduais e para os Defensores Públicos estaduais seria aplicado o mesmo teto remuneratório, qual seja, o subsídio dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, cujo limite é 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Como discutido mais adiante, no julgamento da ADI nº 3854, o STF decidiu que esse limite não poderia ser aplicado aos integrantes da Magistratura.*

9. *Com a edição da EC nº 47/05, fora acrescentado o § 12 ao artigo 37, da Constituição Federal ficando, então, estabelecido que os Estados e o Distrito Federal poderiam instituir, mediante alterações nas constituições estaduais ou na Lei Orgânica, “teto” único, que não poderia ser superior ao subsídio dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça:*

Art. 1º Os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 37.

§ 12. Para os fins do disposto no inciso XI do caput deste artigo, 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."

(...)

10. *A fixação de um teto único para toda a administração pública foi analisada pelo STF na ADI 4900 / DF (e-DOC:D7CCA278-e), na qual se discutiu a constitucionalidade dos art. 2º e 3º da Lei nº 11.905/2010, do Estado da Bahia, que dispunha a respeito dos subsídios dos Desembargadores do Tribunal de Justiça daquele Estado e fixava o teto remuneratório para os servidores públicos ocupantes de cargos, funções e empregos no âmbito do Poder Judiciário da Bahia.*

11. *O julgamento restou assim ementado:*

Ementa: AÇÃO DIRETA. LEI ORDINÁRIA QUE ESTABELECE SUBTETO APLICÁVEL AOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DESVINCULADO DO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

SUBSÍDIO MENSAL DOS DESEMBARGORES. INTELIGÊNCIA DO ART. 37, XI E § 12, CF. 1. No que respeita ao subteto dos servidores estaduais, a Constituição estabeleceu a possibilidade de o Estado optar entre: (i) a definição de um subteto por poder, hipótese em que o teto dos servidores da Justiça corresponderá ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça (art. 37, XI, CF, na redação da Emenda Constitucional 41/2003); e (ii) a definição de um subteto único, correspondente ao subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, para todo e qualquer servidor de qualquer poder, ficando de fora desse subteto apenas o subsídio dos Deputados (art. 37, § 12, CF, conforme redação da Emenda Constitucional 47/2005). 2. Inconstitucionalidade da desvinculação entre o subteto dos servidores da Justiça e o subsídio mensal dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. Violação ao art. 37, XI e § 12, CF. 3. Incompatibilidade entre a opção pela definição de um subteto único, nos termos do art. Art. 37, § 12, CF, e definição de “subteto do subteto”, em valor diferenciado e menor, para os servidores do Judiciário. Tratamento injustificadamente mais gravoso para esses servidores. Violação à isonomia. Ação direta a que se julga procedente. (grifamos)

12. Como se pode ver no trecho transcrito a seguir, extraído do Voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Relator para Acórdão), no entendimento do mencionado Ministro, a Constituição Federal, a respeito de teto remuneratório, estabeleceu duas possibilidades para os Estados e o Distrito Federal: adotar os subtetos definidos no inciso XI do artigo 37 (na redação dada pela EC nº 41/03) ou estabelecer um subteto único, em conformidade com o § 12 acrescido ao mesmo artigo 37, por força da EC nº 47/05

A constituição estabeleceu uma sistemática em matéria de teto e de subteto dos servidores. Em relação ao subteto, há duas possibilidades. A Primeira está prevista no artigo 37, inciso XI. O artigo 37, inciso XI, contempla o teto geral, que vale para a União, correspondente ao subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal. O mesmo dispositivo estabelece o teto por entidade federativa. No que respeita aos estados, a norma revê a possibilidade de definição de subtetos por poder. No âmbito do Executivo, o teto correspondente ao valor do subsídio do Governador; no âmbito do Legislativo, o subsídio dos Deputados; no âmbito do Judiciário, o subsídio dos desembargadores. Essa é a sistemática geral prevista no artigo 37, inciso XI.

Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 47/2005 acrescentou ao artigo 37 o parágrafo 12, que previu uma segunda possibilidade de teto, no âmbito dos estados, mediante estabelecimento de um teto único para os Três Poderes, correspondentes ao subsídio dos Desembargadores.

Assim, a Constituição prevê duas possibilidades de subteto no âmbito dos estados: i) a fixação do subteto por poder (correspondendo aos subsídios do Governador para o Executivo, dos Deputados para o Legislativo e dos Desembargadores para o Judiciário) ou ii) a definição de um subteto único, equivalente ao subsídio dos Desembargadores, para os Três poderes.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Na Bahia, a Constituição estadual fez a opção pelo teto único, contemplado pelo art. 37, § 12, da Constituição federal. De fato, o art. 34 da Constituição da Bahia dispõe: “§ 5º A remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta” – que é o que interessa - “(...), não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos desembargadores”. Portanto, na Bahia, a Constituição estadual estabeleceu um único teto, correspondente ao subsídio de Desembargador estadual, para todos os servidores linearmente.

13. *Ou seja, após a edição da EC nº 47/05, os Estados e o Distrito Federal poderiam optar pelos tetos remuneratórios por poder, conforme estabelecido na EC 41/03, ou instituírem um subteto único, cujo limite seria o subsídio dos desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça.*

14. *O Distrito Federal, por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 46/06, a qual deu nova redação ao inciso X, do seu art. 19, fez a seguinte opção:*

Art. 1º O art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 08 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

*“Art. 19.....
X - para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;” (grifei)*

15. *Como se pode ver na Emenda à Lei Orgânica nº 46/06, o teto único de remuneração para o Distrito Federal corresponde ao subsídio mensal dos Desembargadores do TJDF, e, conforme estabelecido §12 do artigo 37 da Constituição Federal, não poderá ultrapassar a 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF*

16. *As novas disposições da LODF, a respeito do teto de remuneração para os servidores públicos do DF, foram, inicialmente, regulamentadas mediante a edição da Lei nº 3.894/06, publicada no DODF de 13/07/06:*

Art. 1º Para fins do disposto no artigo 19, inciso XI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder a R\$ 22.111,25 (vinte e dois mil, cento e onze reais e vinte e cinco centavos), correspondentes ao subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, não se aplicando o disposto neste artigo aos subsídios dos Deputados Distritais.

(...)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

17. Após a publicação da Emenda à Lei Orgânica nº 46/06 e da Lei nº 3.894/06, esta Corte de Contas, no Processo nº 1032/03, em que se discutia qual seria o teto aplicado aos servidores da carreira Auditoria Tributária, por meio do item “c” da Decisão nº 6398/06, manifestou-se do seguinte modo:

Decisão n.º 6398/2006

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução e o parecer do Ministério Público, decidiu: a) tomar conhecimento dos documentos encaminhados pela Secretaria de Estado de Fazenda do DF, em atendimento às determinações contidas na Decisão nº 2.521/2006; (...); c) esclarecer à Secretaria de Estado de Fazenda que, a partir da edição da Lei Distrital nº 3.894/2006, publicada no DODF de 13.07.2006, deverá ser aplicado aos servidores da carreira Auditoria Tributária o mesmo limite de remuneração imposto a todos os outros servidores públicos distritais – subsídio mensal percebido pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – o que deverá ocorrer sob o pálio da garantia da irredutibilidade de vencimentos, como assentou o Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Segurança nº 24.875-DF; (...)

18. O entendimento expresso no item “c” da Decisão nº 6398/06, foi confirmado no item I.a da Decisão nº 4491/12, adotada no Processo nº 28.535/11:

Decisão n.º 4491/2012

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) adotar os seguintes entendimentos: a) conforme expresso no item “c” da Decisão nº 6.398/06, a partir de 13/07/06 (data de publicação da Lei Distrital nº 3.894/06 no DODF), o teto de remuneração para todos os servidores da Administração Pública Distrital (conforme estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na Redação dada pelas EC nº 41/03 e EC nº 47/05) corresponde ao subsídio mensal percebido pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, excepcionalmente(...);

19. Novo dispositivo legal a respeito do teto de remuneração entrou em vigor em 01 de janeiro de 2012, quando foi revogada a Lei nº 3.894/06 e entrou em vigência a LC nº 840/11 (que Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais), que dispõe o seguinte, em seu artigo 70:

Art. 70. A remuneração ou o subsídio dos ocupantes de cargos e funções públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos os cargos preenchidos por mandato eletivo, e os proventos, as pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não podem exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

§ 1º O valor do teto de remuneração ou subsídio deve ser publicado no Diário Oficial do Distrito Federal pelo Poder Executivo sempre que se alterar o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

20. *Recentemente, conforme estabelecido no § 1º do artigo 70 da LC nº 840, por meio do Decreto nº 39.670/19, fora publicado no DODF de 18/02/19, o novo valor do teto de remuneração a ser observado para a administração direta autárquica e fundacional do Distrito Federal:*

DECRETO Nº 39.670, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2019

Fixa o teto de remuneração ou subsídio da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 100, incisos VII e XI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e em conformidade com o art. 19, X, da Lei Orgânica do Distrito Federal c/c o art. 70 da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, e com a Lei Federal nº 13.752, de 26 de novembro de 2018, DECRETA:

Art. 1º O teto de remuneração ou subsídio a ser aplicado aos detentores de mandato eletivo, aos ocupantes de cargos vitalícios, aos servidores públicos ativos ou inativos e aos pensionistas da Administração Direta, Autárquica ou Fundacional do Distrito Federal passa a ser de R\$ 35.462,22 (trinta e cinco mil quatrocentos e sessenta e dois reais e vinte e dois centavos), com efeitos financeiros retroativos a 1º de janeiro de 2019.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação. Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

21. *Considerando o disposto na legislação suso mencionada, aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal aplica-se, como teto de remuneração, o subsídio mensal dos Desembargadores do TJDF, sendo esse limitado a 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF.*

2 – Parecer nº 031/2013 – PROPES/PGDF.

22. *A aplicação do subsídio de Ministro de STF como teto de remuneração dos Procuradores e dos Defensores Públicos do Distrito Federal tem por origem o Parecer nº 031/2013 - PROPES/PGDF (e-DOC: 555E06E5-e).*

23. *Esse parecer fora emitido pela PGDF (e posteriormente homologado pelo Governador do Distrito Federal) ao analisar demanda da Presidência da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Seccional do Distrito Federal, para que o Governo do Distrito Federal aplicasse, como limite de remuneração dos integrantes da Carreira de Procurador do Distrito Federal, o subsídio dos Ministros do STF.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

24. *A demanda da OAB-DF teve origem em consulta a ela formulada pela Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE e Associação dos Procuradores do DF. As duas associações pretendiam que o Governo do Distrito Federal deixasse de aplicar como teto de remuneração para os Procuradores do Distrito Federal, o subsídio dos Desembargadores do TJDF, tendo em vista que a Suprema Corte, na ADI 3.854-1, dera interpretação conforme ao art. 37, XI, da Constituição Federal, para excluir o Poder Judiciário dos subtelos estaduais, que correspondem ao subsídio dos desembargadores dos respectivos Tribunais de Justiça. (decisão liminar)*

25. *Tal pedido foi buscar sua razão de ser em alegado tratamento isonômico que a Emenda Constitucional nº 41/03 teria estabelecido entre os Juízes e as carreiras essenciais à justiça, no que diz respeito à aplicação do teto constitucional de remuneração. Pois nesse mister, a vontade do legislador constituinte derivado visava conferir o mesmo tratamento a juízes, promotores, procuradores e defensores públicos.*

26. *Em decorrência da dita isonomia, alegara-se ainda que no Distrito Federal, mesmo antes do julgamento da ADI 3.854-1, o teto já deveria ser entendido como o subsídio dos Ministros do STF, porque já seria o aplicado aos membros do MPDFT e aos magistrados do TJDF, organizados e mantidos pela União.*

27. *De início, o Parecer da PGDF considera que a matéria tratada no Capítulo IV do Título IV da Lei Maior (que trata da Organização dos Poderes) teria conferido às funções essenciais à justiça a mesma dignidade constitucional atribuída ao Poder Judiciário. Assim, o estabelecimento do mesmo teto remuneratório para juízes, membros do Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos, conforme visto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, estaria em harmonia com o status constitucional atribuído às funções essenciais à justiça:*

XI – (...) e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

28. *Na argumentação da PGDF, haveria um princípio isonômico implícito no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal (na redação dada pela EC nº 41/03) e como o STF havia dado interpretação conforme a esse dispositivo constitucional para desvincular a magistratura do teto referente ao subsídio dos desembargadores e vinculá-la ao teto referente ao subsídio dos Ministros do STF, ter-se-á uma ruptura desse princípio isonômico implícito; caso não seja atribuído às funções essenciais à justiça o mesmo teto constitucional atribuído aos juízes, como resultado do julgamento da ADI 3.854-1.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

29. *O parecerista acrescenta que, mesmo que seja desconsiderada a existência da já mencionada isonomia, para os Procuradores do Distrito Federal há que ser aplicado o teto federal; pois para o MPDFT, que é organizado e mantido pela União, o limite aplicado é o subsídio dos Ministros do STF, e, como o ministério público e os procuradores foram colocados lado a lado pela EC nº 41/03, como função essencial à justiça, não pode haver tratamento desigual entre eles.*

30. *Conforme consta no Parecer 031/PROPES/PGDF, seriam múltiplos os motivos que levam servidores aparentemente vinculados a Estados e ao Distrito Federal a serem submetidos ao teto federal (subsídio de Ministro do STF):*

- 1) para o MPDFT, foi o vínculo funcional com a União;*
- 2) para a Polícia Civil do Distrito Federal, a Polícia Militar do Distrito Federal e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, a questão orçamentária;*
- 3) para os Juízes Estaduais, o caráter nacional da estruturação do Poder Judiciário, porque a rigor não existe um poder Judiciário Estadual;*
- 4) para os Procuradores do DF, então, seria a isonomia existente entre as funções essenciais à justiça, detentoras do mesmo status constitucional dos Juízes Estaduais.*

31. *Ao final, o parecerista acrescentou que nos debates do julgamento do Recurso Extraordinário nº 558.258 – SP, os Ministros do STF teriam afirmado expressamente que as funções essenciais à justiça teriam o mesmo tratamento dado aos juízes quanto ao teto remuneratório e que, portanto, o teto referente ao subsídios dos Ministros do STF deveriam ser aplicados ao Procuradores.*

32. *Em seguida reproduziu trechos do Relator Ricardo Lewandowski e de intervenções dos Ministros Ayres Brito e Marco Aurélio para sustentar o argumento de que o tratamento isonômico conferido aos membros das carreiras jurídicas (Ministério Público, Procuradores e Defensores Públicos) decorreria do fato de exercerem funções essenciais à justiça.*

33. *De acordo com os trechos transcritos no Parecer 031/PROPES/PGDF, os Ministro Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio enfatizaram o tratamento isonômico que deveria ser dado às carreiras essenciais à justiça, com relação ao teto de remuneração. Sendo o Ministro Ayres Britto o único que, ao se manifestar no debate, teria dito textualmente que o teto das carreiras essenciais à justiça (justiça entendida como função jurisdicional) seria o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, como se pode ver no trecho a seguir¹:*

“Então, vossa excelência buscou, e foi feliz nisso, a explicação, o porquê de se colocar para os procuradores como parâmetro, em termos de remuneração o Supremo Tribunal Federal. São carreiras jurídicas, versadas pela Constituição.” (o grifo não é nosso)

¹ Extraído da cópia do Acórdão do RE 558.258 / SP, p. 207 (e-DOC: 5A77E984-e)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

34. *O parecerista cita ainda ementa de julgado do TJMS (Mandado de Segurança nº 2011.000003-5/0000-00-Capital) e do TJRJ (Agravado de Instrumento nº 2005.002.28318). O primeiro no sentido de que, se o STF excluía dos magistrados estaduais a aplicação do subteto estadual, os defensores públicos, por isonomia, teriam o mesmo direito e seriam então submetidos a título de teto de remuneração ao subsídio de Ministro do STF. O segundo no sentido de o procurador municipal ter o teto de remuneração baseado no subsídio de Ministro do STF, tal qual os Membros do Ministério Público e da Defensoria Pública.*

35. *Por fim, conclui que “... o limite de remuneração dos Procuradores do Distrito Federal deve ser o subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, em face da isonomia pretendida pela EC 41/03 entre o Poder Judiciário e as funções essenciais à justiça, no que tange ao teto remuneratório.”.*

36. *O Parecer 031/2013 – PROPES/PGDF foi aprovado pela Procuradoria de Pessoal e pelo Procurador-Geral do Distrito Federal e homologado pelo Governador do Distrito Federal:*

“Acolho o Parecer nº 031/2013-PROPES/PGDF, bem como as considerações expostas pelo Consultor Jurídico do Distrito Federal, em suas Notas nº 102/2014 e nº /2014, adotando seus fundamentos como razões de decidir, tendo presente a adequada instrução processual e a manifestação favorável do Secretário de Estado de Administração Pública do Distrito Federal, para deferir a pretensão deduzida nestes autos, no sentido de ser considerado para os Procuradores do Distrito Federal, bem como para os Defensores Públicos do Distrito Federal, o teto remuneratório praticado em relação aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, nos termos da decisão liminar prolatada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.854.” (extraído do e-DOC 3DD2099B – Processo nº11.784/14).

2.1 – Normas relativas ao teto de remuneração aplicável ao MPDFT e aos órgãos de segurança do Distrito Federal.

37. *No Parecer 031/PROPES/PGDF foram feitas referências a servidores aparentemente vinculados ao Distrito Federal que são submetidos ao teto de remuneração federal: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, Polícia Civil do Distrito Federal, Polícia Militar do Distrito Federal e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.*

38. *Inicialmente há que se destacar que o MPDFT é órgão federal, integra a estrutura do Ministério Público da União, conforme estabelecido no artigo 128 da Constituição Federal:*

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal;

- b) o Ministério Público do Trabalho;*
- c) o Ministério Público Militar;*
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

(...)

39. *Sendo órgão federal, a regulamentação normativa relacionada ao MPDFT, incluindo o teto de remuneração, é competência da União, situação bem diferente das carreiras jurídicas distritais.*

40. *Com relação aos órgãos de segurança do Distrito Federal, a questão do limite de remuneração que lhes deve ser aplicado fora discutida por esta Corte de Contas no Processo nº 39.765/06, no qual, por meio do “item II.c” da Decisão nº 6776/08, ficou assentado que:*

Decisão nº 6776/2008

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o 2º Revisor, Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, decidiu: (...); II - firmar o seguinte entendimento: (...); c) o teto de remuneração a ser aplicado aos policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal é o prevalente no âmbito da União, tendo em vista o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que lhe atribuiu a competência privativa para legislar sobre a estrutura administrativa e o regime jurídico de pessoal daquelas corporações; (...); III - dar conhecimento do teor desta decisão aos Excelentíssimos Senhores Governador do Distrito Federal, Presidente da Câmara Legislativa e Procurador-Geral do Distrito Federal; IV - autorizar o arquivamento do feito. Parcialmente vencido o 1º Revisor, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, que manteve o seu voto. Decidiu, mais, acolhendo proposição da representante do Ministério Público, mandar publicar, em anexo à ata, os relatórios/votos do Relator e dos Revisores.

41. *Em conformidade com o disposto no “item II.c” da Decisão nº 6776/2008, acima transcrito, o Plenário desta Corte entendeu que aos policiais civis, aos policiais militares e aos bombeiros militares do Distrito Federal deve ser aplicado o mesmo teto de remuneração que é aplicado aos servidores do governo federal, tendo em vista entendimento da Suprema Corte, no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre a estrutura administrativa e sobre o regime jurídico de pessoal da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.*

42. *A Decisão nº 6776/2008 foi reafirmada quando o Tribunal analisou Representação oferecida por cidadãos acerca de possível irregularidade na aplicação de teto distrital aos policiais civis e militares da PMDF e CBMDF. A representação fora motivada por inconformismo dos representantes decorrente de ato praticado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, consistente em publicação de Nota Técnica nº 12580/2017, por meio da qual aquele órgão integrante da Administração Pública Federal recomendou que, na aplicação do teto de remuneração aos integrantes das Polícias civis e militares e Corpo de Bombeiros, fosse aplicado o disposto na Decisão TCDF nº 4491/12:*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Decisão n º 4491/2012

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) adotar os seguintes entendimentos: a) conforme expresso no item "c" da Decisão n º 6.398/06, a partir de 13/07/06 (data de publicação da Lei Distrital n º 3.894/06 no DODF), o teto de remuneração para todos os servidores da Administração Pública Distrital (conforme estabelecido no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal, na Redação dada pelas EC n º 41/03 e EC n º 47/05) corresponde ao subsídio mensal percebido pelos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, excepcionalmente(...);

43. *Ao analisar a questão, o Plenário do TCDF se posicionou do seguinte modo:*

Decisão n º 4060/2017

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento da Representação de fls. 297/301; II – dar ciência desta decisão aos signatários da referida peça; III – esclarecer à Polícia Militar do Distrito Federal, Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e Polícia Civil do Distrito Federal e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que este Tribunal de Contas, com fundamento na Súmula 647 do STF e no que deflui, entre outros, dos acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça nos autos do AgRg no Recurso em Mandado de Segurança n º 33.172-DF e pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Ag. Reg. no Recurso Extraordinário n º 655.949 DF, reafirma o entendimento constante da Decisão n º 6.776/2008-TCDF, no sentido de que o teto de remuneração a ser aplicado aos policiais civis e militares e bombeiros militares do Distrito Federal é o prevalente no âmbito da União; IV – autorizar o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão aos representantes, à Polícia Militar do Distrito Federal, ao Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, à Polícia Civil do Distrito Federal e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com posterior devolução dos autos em exame à SEFIPE para fins de arquivamento. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à ata, o relatório/voto do Relator (Anexo I). O Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO informou ao Plenário que, por motivo superveniente, cessou o seu impedimento de atuar nos autos

44. *Após a Decisão 4060/2017, o caso foi novamente alvo de deliberação do Plenário desta Corte, em virtude do ingresso neste Tribunal do Ofício n º 75126/2017-MP, em que o Diretor do Departamento de Remuneração e Benefícios daquele Ministério informou que, tendo em vista o novo entendimento deste Tribunal referente à aplicação do teto constitucional às carreiras de segurança do Governo do Distrito Federal - GDF, exarado na Decisão n º 4.060/2017, com a devida vênua, encaminhava o PARECER n º 01226/2017/MGE/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 20.09.2017, da lavra da Consultoria Jurídica daquele Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - CONJURIMP, que mantinha o entendimento fixado na Nota Técnica 12580/2017-MP e no Parecer n º 00737/2017 /MGE/CONJUR-MP/CGU/AGU, ou seja, aos membros das polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal deveria ser observado o teto remuneratório distrital.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

45. *Em março de 2018, com fundamento na Lei federal nº 8.852/94 e em entendimento do STJ e do STF, o TCDF reiterou as disposições expressas nas Decisões nº 6776/08 e 4060/2017, de que aos órgãos de Segurança do Distrito Federal aplica-se o mesmo teto remuneratório aplicado ao Governo Federal.*

Decisão nº 1084/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento do Ofício nº 75126/2017-MP e dos documentos de fls. 348/366 e 373/375; II – com fundamento na Lei federal nº 8.852/1994 e no que decidiu o STJ nos autos do AgRg no RMS nº 33.172 – DF, do RMS nº 9115/DF, do REsp nº 623310/DF e do REsp nº 601886/DF e o STF no Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 655.949, reiterar os termos das Decisões nºs 6.776/2008 e 4.060/2017, orientando à Presidência desta Corte de Contas que comunique seus termos aos Excelentíssimos Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Governador do Distrito Federal; III – dar ciência desta decisão à Polícia Civil, à Polícia Militar e ao Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como aos Presidentes das Associações dos Oficiais da PMDF e do CBMDF; IV – autorizar o arquivamento do feito.

2.2 – Decisões do STF mencionadas no Parecer 031/2012 – PROPES/PGDF

46. *A análise desenvolvida no Parecer 031/2012 – PROPES/PGDF tem em referência decisões do STF, adotadas na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3854/SP (e-DOC: 5F90B35B-e) e no Recurso Extraordinário nº 558.258/SP (e-DOC: 5A77E984-e).*

2.2.1 – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3854/SP

47. *O art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 41/03, estabeleceu o valor dos subsídios de Ministro do STF como maior remuneração a ser paga pela União e estabeleceu também os subvetos a serem observados pelos estados e pelos municípios. A Resolução 13/2006 do Conselho Nacional de Justiça dispôs sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal dos membros da magistratura. Em seu artigo 2º definiu que o subteto a ser aplicado aos Membros da magistratura estadual corresponderia ao subsídio dos desembargadores estaduais:*

Art. 2º Nos órgãos do Poder Judiciário dos Estados, o teto remuneratório constitucional é o valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, que não pode exceder a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal. (Eficiência suspensa - vide ADI 3854).

48. *Já a Resolução nº 14/2006 do Conselho Nacional de Justiça dispôs a respeito da aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Poder Judiciário e para a magistratura dos Estados que não adotam o sistema de subsídio. Em seu artigo 1º (caput) e § único definiu que o teto para os*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponderia a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF:

Art. 1º O teto remuneratório para os servidores do Poder Judiciário da União, nos termos do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal e corresponde a R\$ 24.500,00 (vinte e quatro mil e quinhentos reais).

Parágrafo único. Enquanto não editadas as leis estaduais referidas no art. 93, inciso V, da Constituição Federal, o limite remuneratório dos magistrados e servidores dos Tribunais de Justiça corresponde a 90,25% (noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) do teto remuneratório constitucional referido no caput, nos termos do disposto no art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003. (Eficácia suspensa – vide ADI/3854)

49. A ADI nº 3854 foi movida pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, com pedido de liminar, para impugnar a redação dada ao art. 37, inciso XI, da Constituição da República pelo art. 1 da EC nº 41/2003 e para impugnar o art. 2º da Resolução nº 13/2006 e o art. 1º, § único, da Resolução nº 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Em 28/02/2007, o Plenário do STF analisou o pedido de Cautelar e concedeu a liminar assim ementada²:

Ementa

EMENTA: MAGISTRATURA. Remuneração. Limite ou teto remuneratório constitucional. Fixação diferenciada para os membros da magistratura federal e estadual. Inadmissibilidade. Caráter nacional do Poder Judiciário. Distinção arbitrária. Ofensa à regra constitucional da igualdade ou isonomia. Interpretação conforme dada ao art. 37, inc. XI, e § 12, da CF. Aparência de inconstitucionalidade do art. 2º da Resolução nº 13/2006 e do art. 1º, § único, da Resolução nº 14/2006, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar deferida. Voto vencido em parte. Em sede liminar de ação direta, aparentam inconstitucionalidade normas que, editadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, estabelecem tetos remuneratórios diferenciados para os membros da magistratura estadual e os da federal.

Decisão

*O Tribunal, por maioria, nos termos do voto do Relator, concedeu a liminar, conforme o artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, para, dando interpretação conforme à Constituição ao artigo 37, inciso XI, e § 12, da Constituição da República, o primeiro dispositivo, na redação da EC nº 41/2003, e o segundo, introduzido pela EC nº 47/2005, **excluir a submissão dos membros da magistratura estadual ao subteto de remuneração**, bem como para suspender a eficácia do artigo 2º da Resolução nº 13/2006 e do artigo 1º, § único, da Resolução nº 14, ambas do Conselho Nacional de Justiça. Vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que indeferia a liminar, e parcialmente vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, que a*

² Ainda não houve julgamento final e o processo encontra-se concluso ao Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

deferia em menor extensão, tão-somente para suspender a eficácia das resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Falaram, pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, Procurador-Geral da República. Plenário, 28.02.2007. (grifamos)

50. *De acordo com o que consta reproduzido no inteiro teor do acórdão, para adotar a decisão acima transcrita o Plenário do STF considerou que não poderia haver tetos de remuneração diferenciados para os integrantes da magistratura, porque o Poder Judiciário é organizado em nível nacional, não havendo um poder judiciário estadual. Assim, para os magistrados não poderia haver tratamento diferenciado, com a estipulação de um teto de remuneração federal para os que atuam na justiça federal e um subteto estadual para os que atuam na justiça estadual.*

51. *A decisão do STF foi no sentido de excluir os membros da magistratura estadual da aplicação do subteto de remuneração, que corresponderia ao subsídio de desembargador dos Tribunais de Justiça, subsídio esse limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF.*

52. *Essa decisão traz uma aparente contradição entre o teto de remuneração da magistratura estadual (que pode ser de 100% do subsídio dos Ministros do STF), e o limite do subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça (que é 90,25% dos mesmos subsídios dos Ministros do STF). Ou melhor está em aparente contradição com a forma de determinação dos subsídios da magistratura em seus diferentes níveis, prevista no artigo 93, inciso V, da CRFB:*

V - 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 fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou 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, XI, e 39, § 4º; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

53. *Como dito antes, a contradição é apenas aparente, pois o teto que se discutiu na ADI 3.854 é o teto de remuneração. Não se discutiu limite para o valor do subsídio dos Desembargadores, que continua sendo 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Ao subsídio pessoal que cada magistrado percebe podem ser acrescidas outras parcelas de caráter transitório, até o limite do teto de remuneração. Como se pode ver a seguir, em trechos do Voto e da participação no debate do Relator Ministro Cezar Peluso:*

“VOTO (...) eu diria que o escalonamento nacional, inspirado no caráter nacional do Poder Judiciário, é, com tão boas razões constitucionais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

reflexo da estrutura e, como tal, é também não menos incompatível com a ideia de subordinação da remuneração dos seus membros a tetos diversos, enquanto dependentes da só condição empírica da natureza da categoria, federal ou estadual, a que pertençam, ainda que a distinção advenha de emenda constitucional suprema.

A entender-se de outro modo, um dos resultados práticos é que, em relação às categorias federais dessa mesma estrutura judiciária nacional, não poucos casos haverá em que, perante o limite máximo do subsídio dos magistrados, correspondentes a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25) do valor do subsídio dos Ministros desta Corte (art. 93, inc. V), será lícito somarem-se vantagens de caráter pessoal, até o valor do teto remuneratório equivalente ao valor do subsídio mensal dos membros desta Corte (art. 37, inc. XI, 1ª parte). Já na variante estadual daquela mesma estrutura, coincidindo o teto remuneratório com o subteto do subsídio, limitados ambos a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento (90,25) do valor do subsídio dos Ministros desta Casa (art. 37, inc. XI, 2ª parte, cc. Art. 93, inc. V) nenhuma verba retributiva poderá ser acrescida aos vencimentos dos servidores.”

DEBATE – (...) o valor dos subsídios dos ministros do Supremo tem três funções. Primeira: é limite de subsídios; é também critério de referência de fixação de subsídios das instâncias. (...) Depois, é limite de remuneração, e aqui é o ponto. O que se discute aqui, Ministro, é a função dos subsídios dos ministros do Supremo como teto de remuneração, não como teto de subsídio.

54. Assim, na impossibilidade de haver tratamento diferenciado para os membros da magistratura, em virtude do caráter nacional da estrutura do Poder Judiciário, ficou estabelecido que o teto de remuneração dos membros do Poder Judiciário é único e corresponde ao subsídio dos ministros do STF.

2.2.2 – Recurso Extraordinário nº 558.258 – SP

55. No RE 558.258 – SP discutiu-se a possibilidade de o Estado de São Paulo definir tetos de remuneração diferenciados para os Procuradores Estaduais (equivalente ao subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça) e teto de remuneração para os Procuradores Autárquicos (equivalente ao subsídio do Governador do Estado).

56. Os subtetos diferenciados estavam sendo aplicados com base no Decreto Estadual nº 48.407/2004:

Artigo 1º - Para fins de aplicação do limite máximo fixado no artigo 8º, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, considerar-se-á, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado de São Paulo, o valor do subsídio mensal do Governador do Estado.

§ 1º - Para os integrantes da carreira Procurador do Estado, e dos ocupantes de cargos de provimento em comissão privativos de Procurador do Estado, o valor a ser considerado para fins de aplicação do limite máximo fixado no artigo 8º, da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, é o correspondente a noventa inteiros e vinte e cinco



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

centésimos por cento da maior remuneração do Ministro do Supremo Tribunal Federal. (extraído do Voto Vista da Ministra Cármen Lúcia)

57. *O Recurso Extraordinário 558.258 fora impetrado pelo Estado de São Paulo contra acórdão da 7ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo que havia considerado ilegal a distinção do teto de remuneração preconizado pelo Decreto nº 48.407/2004.*

58. *A Decisão da Primeira Turma do STF ficou assim ementada:*

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. SUBTETO REMUNERATÓRIO. ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ABRANGÊNCIA DO TERMO “PROCURADORES”. PROCURADORES AUTÁRQUICOS ABRANGIDOS PELO TETO REMUNERATÓRIO. ALTERAÇÃO QUE, ADEMAIS, EXIGE LEI EM SENTIDO FORMAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I – A referência ao termo “Procuradores”, na parte final do inciso IX do art. 37 da Constituição, deve ser interpretada de forma a alcançar os Procuradores Autárquicos, uma vez que estes se inserem no conceito de Advocacia Pública trazido pela Carta de 1988. II – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de resto, é firme no sentido de que somente por meio de lei em sentido formal é possível a estipulação de teto remuneratório. III - Recurso extraordinário conhecido parcialmente e, nessa parte, improvido.

59. *Então, na decisão da 1ª Turma do STF, ficou assentado que para os Procuradores Autárquicos do Estado de São Paulo não poderia ser aplicado teto de remuneração diferente do teto a ser aplicado aos Procuradores Estaduais, que conforme estabelecido no Decreto nº 48.407/2004, seria equivalente ao subsídio dos desembargadores do TJSP (90,25% dos subsídios dos ministros do STF).*

60. *Para resolver a questão, o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, discute o porquê de o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 41/03 (em sua parte final)³, ter estabelecido exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos.*

61. *Segundo o Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, embora os integrantes dessas carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem função essencial à justiça, característica determinante para que lhes fossem conferido tratamento isonômico aos membros da magistratura.*

62. *O alcance do tratamento isonômico às carreiras que exercem funções essenciais à justiça não fica claro. Apesar de o Ministro Ayres Brito ter ventilado a ideia de que a isonomia alcançaria a determinação do mesmo teto constitucional, esse entendimento não chega a fazer parte da decisão final do julgado.*

³ XI - (...) o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

63. *Se o tratamento isonômico a ser dado a todos os Membros da magistratura, vista no julgamento da liminar na ADI 3854, tiver por fundamento a organização da magistratura a nível nacional, de forma que não existiria um Poder Judiciário Estadual, o mesmo não se pode dizer das Procuradorias Federal e Estadual.*

64. *O que fica claro no voto do Relator é que os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas, na União, nos Estados e no Distrito Federal, integram a Advocacia Pública e que o termo “Procuradores” é empregado de forma genérica sem distinguir os integrantes das carreiras da Advocacia Pública:*

(...) os órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas nos Estados e no Distrito Federal, assim como ocorre na União, integram a Advocacia Pública (...)

Acrescento, ainda, que a Constituição quando utilizou o termo “Procuradores” o fez de forma genérica, sem distinguir entre os membros das distintas carreiras da Advocacia Pública. Assim, seria desarrazoada uma interpretação que, desconsiderando o texto constitucional, exclua da categoria “Procuradores” os defensores das autarquias, mesmo porque aplica-se, à espécie, o brocardo “ubis lex non distinguit, nec interpres distinguere debet”.

65. *O relator (Ministro Ricardo Lewandowski) acrescenta ainda que a jurisprudência do STF é firme no sentido de que “somente por meio de lei formal é possível a estipulação de teto de remuneratório”.⁴*

66. *Então, no entendimento do Relator, no caso tratado no RE 558.258 – SP, o teto remuneratório não poderia ser sido instituído por meio de decreto do governador, uma vez que requer aprovação de lei formal. No mesmo sentido, o teto remuneratório dos servidores do Distrito Federal fora instituído pela Emenda à LODF 46/2006 e pelo artigo 70 da LC nº 840/2011 e não pode ser alterado por meio de parecer da Procuradoria-Geral do DF.*

67. *A questão da necessidade de lei formal foi retomada no Voto Vista proferido pela Ministra Cármen Lúcia. Nesse Voto, a Ministra destacou que o acórdão recorrido deveria ser mantido porque o ato apontado como coator no mandado de segurança que dera origem ao RE em discussão decorrera da aplicação do Decreto Estadual nº 48.407/2004, o qual indevidamente fixara teto de remuneratório de servidor público e, assim, violara o princípio da reserva legal, conforme pode ser verificado no trecho a seguir transcrito:*

“(...) os magistrados paulistas cingiram-se a analisar a abrangência da expressão “Procuradores” contida no inc. XI do art. 37 da Constituição da República (...) e concluíram que nela estariam incluídos os procuradores autárquicos, para fins de fixação de teto remuneratório no valor de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Sem adentrar no debate sobre o acerto desse entendimento, destaco que a

⁴ O Ministro cita como precedentes: ADI 2.075-MC/RJ, Rel. Min. Celso de Mello; RE 434.005-AgR/AL, Rel. Min. Eros Graus; RE 567.536/SP e RE 511.161/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

questão merece ser verificada sob o ponto de vista formal, como bem salientado no voto do Ministro Ricardo Lewandowski e nos apartes apresentados pelos Ministros Ayres Britto, Marco Aurélio e Dias Toffoli, na sessão de 9.3.2009, no início desse julgamento.

É que, reconhecida a invalidade formal do Decreto estadual, nos termos da pacífica jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, afigura-se inócua a discussão da validade material das normas nele contidas, nessa via processual, já que o instrumento legislativo em foco, não poderia cuidar de teto remuneratório de procuradores da Administração Direta, tampouco da Autárquica e Fundacional do Estado de São Paulo.

(...)

Ao determinar que o teto remuneratório dos procuradores do Estado de São Paulo 'é o valor do subsídio mensal do Governador do Estado' (art. 1º), o Decreto n. 47.408/2004 contrariou o princípio da reserva da lei.

68. Para fundamentar seu entendimento, a Ministra citou ementa do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.075/RJ, Relator o Ministro Celso de Mello:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes.

69. A Ministra citou ainda outros julgados do STF, com decisões no mesmo sentido:

“E, ainda, RE 567.536/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 20.10.2008; (...); RE 434.005-Agr/AL, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ 14.3.2008; RE 511.161/SP, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 26.10.2007; RE 339.342Agr/AL, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24.2.2006, RE 398.316-Agr/AL Rel. Min. Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 22.10.2004; RE 241.295-Agr/BA, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 14.2.2003; RE 247.701-Agr/BA, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DF 14.2.2003; (...); ADI 1.396/SC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 7.8.1998; e ADI 482-MC/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 1º.7.1992.”

70. Então, o que ficou definido no julgamento do RE 558.258 – SP é que o Estado de São Paulo não poderia estabelecer tetos de remuneração diferenciados para os Procuradores Estaduais e Procuradores Autárquicos porque a expressão “Procuradores”, contido no parte final do inciso XI, do artigo 37 da Constituição Federal, na redação dada pela EC 41/03, contempla também os Procuradores Autárquicos e porque a regulamentação do teto remuneratório para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional apenas pode ser efetivada por meio de lei em sentido formal, uma vez que se trata de matéria garantida pelo princípio da reserva legal.

71. No RE nº 567.536/SP, antes referenciado, relatado pela Ministra Carmén Lúcia, fora analisado recurso do Instituto de Previdência do Município de Barretos/SP, contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que havia concedido segurança contra aplicação de decreto municipal que estabelecia limite máximo de remuneração em conformidade com o artigo 37, XI, da CF, com a redação dada pela EC nº 41/2003.

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. VENCIMENTOS: LIMITE MÁXIMO DE REMUNERAÇÃO: TETO LOCAL DE REMUNERAÇÃO FIXADO POR DECRETO: IMPOSSIBILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

72. Conforme relatado, o recorrente argumentou que por meio do decreto municipal não se criara direito novo, apenas estipulara-se a forma de execução do limite de remuneração já determinado pela Emenda Constitucional nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

41/2003. Não havia, portanto, necessidade de uma lei especial para regulamentar tal matéria, podendo no caso o Município regulamentá-la por meio de Decreto.

73. Após a Procuradoria-Geral da República manifestar-se pela impossibilidade de o poder executivo regulamentar o teto remuneratório por meio de decreto, porque feria o princípio da reserva de lei, a Relatora negou seguimento ao RE 567.536/SP com base no entendimento já firmado pelo STF:

5. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a estipulação de teto remuneratório por meio de decreto fere a garantia constitucional da reserva de lei, prevista no art. 37, inc. X, da Constituição da República. Nesse sentido:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TETO REMUNERATÓRIO.

DECRETO ESTADUAL 38.127/99. I. - O STF firmou o entendimento no sentido de que a estipulação de teto remuneratório por meio de decreto do Poder Executivo fere a garantia constitucional da reserva de lei. II. - Agravo não provido” (RE 339.342-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ 24.2.2006).

E ainda:

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. ESTADO DE ALAGOAS. SERVIDORES PÚBLICOS. DECRETO ESTADUAL N. 38.127/99. TETO REMUNERATÓRIO. ILEGITIMIDADE. O Supremo Tribunal Federal consignou o entendimento de que a estipulação de teto remuneratório por meio de Decreto do Poder Executivo fere a garantia constitucional da reserva de lei. Precedentes: ADI 2.075-MC, Rel. Min. Celso de Mello; RE 269.242-AgR, Rel. Min. Mauricio Corrêa; e ADI 1.396, Rel. Min. Marco Aurélio. Ato do poder executivo estadual que, ademais, acarretou a redução dos proventos de servidores inativos. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 398.316-AgR, Rel. Min. Carlos Britto, Primeira Turma, DJ 22.10.2004).

(...)

7. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso (...).

3 – Decisões do STF a respeito do Teto de Remuneração aplicável aos integrantes das carreiras relacionadas às Funções essenciais à justiça, posteriores ao Parecer 031/2012 – PROPES/PGDF.

74. A seguir comenta-se dois processos do STF em que se discutiu o alcance do termo “Procuradores”, contido na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República: Suspensão de Segurança nº 4306/SP (e-DOC: 97A3FA76-e) e Recurso Extraordinário nº 663.696/MG (e-DOC: 6926CC66-e).

3.1 – Suspensão de Segurança nº 4306/SP

75. O processo Suspensão de Segurança nº 4306/SP cuidou de pedido formulado pelo Estado de São Paulo para que fosse sustada a execução de sentença proferida no Mandado de Segurança nº 053.09.032418-0, o qual havia



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

determinado a não aplicação do redutor salarial implementado pelo Decreto estadual nº 48.407/2004 sobre os estípedios dos autores da ação ordinária.

76. *O pedido foi concedido pelo então Presidente do STF, Ministro Cezar Peluso, com a finalidade de sustar a execução de sentença do processo em curso na 1ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo, até seu trânsito em julgado ou ulterior deliberação daquela Corte.*

77. *Os interessados, todos Procuradores Autárquicos do Estado de São Paulo, impetraram Agravo Regimental que fora analisado pelo novo Presidente da Suprema Corte, Ministro Ricardo Lewandowski, que por considerar que o writ apresentava a mesma questão de fundo do RE 558.258/SP, reconsiderou a decisão recorrida (proferida pelo Ministro Cezar Peluso) e deferiu o pedido de suspensão de segurança.*

78. *O Estado de São Paulo, por sua vez, interpôs Agravo Regimental contra a retratação. No julgamento desse segundo Agravo Regimental, o Plenário do STF decidiu:*

Ementa: SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADOR AUTÁRQUICO. VENCIMENTOS. SUBTETO ESTADUAL. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. PROCURADOR DE ESTADO. REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA NO RE 562.581. INADMISSIBILIDADE DE FUTURO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. SUSPENSÃO INDEFERIDA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Indefere-se pedido de suspensão quando ausente grave lesão e quando for inadmissível futuro recurso extraordinário, ante a rejeição de repercussão geral do tema por esta Corte. II – É entendimento pacífico desta Corte que, consoante o art. 37, XI, da Constituição Federal, os procuradores autárquicos são equiparados a procurador, sujeitando-se ao teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. III – Agravo regimental ao qual se nega provimento. (grifamos)

79. *Assim, conforme se vê na ementa acima transcrita, relativa ao processo SS 4306 AgR-Segundo, os Procuradores Estaduais e Procuradores autárquicos sujeitam-se ao mesmo teto remuneratório: subsídio de desembargador dos Tribunais de Justiça, o qual deve obedecer o limite de 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF.*

3.2 – Recurso Extraordinário nº 663.696/MG

80. *No RE 663.696/MG discute-se se aos Procuradores do Município aplica-se como teto de remuneração o subsídio de Prefeito ou o subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça (90,25% do subsídio de Ministro do STF).*

81. *O recurso fora interposto pela Associação dos Procuradores Municipais de Belo Horizonte - APROMBH, contra acórdão proferido pela 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no qual consta que o subsídio do Prefeito é o limite de remuneração a que estão submetidos os Procuradores*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Municipais, porque os Procuradores e Defensores referidos na parte final do inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal são os da esfera estadual.

82. *O recurso fora admitido com repercussão geral:*

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TETO REMUNERATÓRIO (CF, ART. 37, XI). PROCURADORES MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DO PREFEITO. INTERPRETAÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DA EXCEÇÃO TAMBÉM PARA OS ADVOGADOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. LIMITE DO SUBSÍDIO DOS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. QUESTÃO CONSTITUCIONAL COM REFLEXOS INDIRETOS NA ESFERA JURÍDICA DOS PROCURADORES DE TODOS OS ENTES MUNICIPAIS DA FEDERAÇÃO. PRESENÇA DE REPERCUSSÃO GERAL SOB OS ÂNGULOS JURÍDICO E ECONÔMICO (CPC, ART. 543-A, § 1º).

83. *O mérito do RE 663.696/MG foi julgado em 28/02/2019. O acórdão ainda não se encontra disponível na página eletrônica do STF, contudo, na mencionada página eletrônica, encontra-se disponível o extrato da decisão, no qual se pode ver que o plenário da Suprema Corte, por maioria, estabeleceu que os Procuradores Municipais, por exercerem funções essenciais à Justiça, estão compreendidos na expressão “Procuradores”, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República. Em decorrência disso, estão submetidos ao teto de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal:*

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 510 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: “A expressão “Procuradores”, contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes por suceder o Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, que já havia votado em assentada anterior, e Dias Toffoli (Presidente). Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). Plenário, 28.2.2019.

84. *Deste modo, é possível concluir que os Procuradores do Distrito Federal (inclusive de autarquias e fundações) e Defensores Públicos, que exercem funções essenciais à justiça, devem estar submetidos ao teto constitucional de 90,25% dos subsídios dos Ministros do STF. Entendimento diverso implicaria na revogação tácita da Emenda à LDO nº 46/2006, para os Procuradores e Defensores Públicos do Distrito Federal, tornando inócua a proposição legislativa que regulamentou a aplicação do teto remuneratório no âmbito do DF.*

85. *Cabe ainda lembrar que o Adicional de Substituição integra a base de cálculo do redutor do teto constitucional, como já definido por esta Corte de Contas nos itens IV.2 e V.2, alíneas “b” e “c”, da Decisão nº 5.589/2015, confirmados pela Decisão nº 6181/2016, que considerou improcedentes os*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

pedidos de reexame apresentados pela Procuradoria-geral do Distrito Federal e pela Defensoria Pública do Distrito Federal.

4 – Considerações Finais

86. *O que foi dito até aqui pode ser sintetizado da seguinte forma:*

- 1) *a instituição de teto de remuneração requer lei em sentido formal, aprovada pelo poder legislativo, que, no Distrito Federal, precisamente, corresponde à Emenda à LODF nº 46/2006 e à LC nº 840/2011, artigo 70;*
- 2) *em conformidade com o disposto no § 12º do artigo 37 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, c/c o disposto na Emenda à LODF nº 46/2006 e com o disposto no artigo 70 da Lei Complementar distrital nº 840/2011, o Distrito Federal adotou teto de remuneração único, correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, para os TODOS os servidores da administração direta autárquica e fundacional, submetidos à sua competência legislativa;*
- 3) *os Procuradores do Distrito Federal (inclusive das autarquias e fundações) e os Defensores Públicos exercem funções essenciais à justiça e, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal (no processo Suspensão de Segurança nº 4306/SP e no Recurso Extraordinário nº 663.696/MG) devem estar submetidos ao teto de remuneração correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, limitados a 90,25% dos Subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal.*

Diante desse quadro, o Corpo Técnico sugere à Corte adotar o entendimento de que “os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal [estão] submetidos ao teto de remuneração correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, definido no artigo 70 da Lei Complementar distrital nº 840/2011, em conformidade com o disposto no § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, c/c o disposto no inciso X do artigo 19 da Lei Orgânica do DF, na redação dada pela Emenda à LODF nº 46/2006”.

Em parecer do Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, o Ministério Público endossa a manifestação da Sefipe. São palavras de Sua Excelência:

9. *Ab initio*, consigno que, mediante o Parecer nº 260/2015-ML, na primeira oportunidade em que me manifestei nos autos do Processo nº 11.784/2014, que cuidou de Auditoria de Regularidade levada a efeito na **PGDF**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

e na **DPDF** destinada a avaliar pagamentos de pessoal realizados em ambas as instituições, salientei que “o teto remuneratório adotado no Distrito Federal, em razão da aplicação do disposto na Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 46/2006, corresponde ao subsídio de Desembargador do c. **TJDFT**, dada a faculdade estabelecida no art. 37, § 12, da Lei Maior, o qual incide sobre as remunerações e proventos pagos a **todos os servidores públicos civis distritais**. Referido dispositivo deve ser interpretado em consonância com o contido no art. 37, XI, da CF/1988, que traz o limitador de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do e. **STF**”.

10. O c. **Plenário**, por meio da r. Decisão nº 5.589/2015, acompanhando à unanimidade o Voto do i. Cons. **Inácio Magalhães Filho**, convergiu com esse entendimento. Pela relevância, parece-me pertinente transcrever o posicionamento contido no voto condutor da mencionada deliberação:

“O argumento trazido pelas jurisdicionadas para sustentar que a decisão proferida na ADI 3854-MC/DF, dirigida aos magistrados, alcança os Procuradores e os Defensores Públicos – por serem essenciais à justiça - é falho, porque a razão de ser daquela decisão é, em verdade, o reconhecimento da existência do caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, característica essa que não fora, até esse momento, reconhecida para as instituições públicas que compõem as mencionadas funções essenciais à justiça.

Assim, se me parece possível extrair do RE 558.258 que a razão de o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (redação dada pela EC n.º 41/2003) estabelecer o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça como teto para os membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos é o exercício de funções essenciais à justiça por parte deles; quer me parecer, de outro lado, precipitado concluir que toda e qualquer vantagem auferida pelos magistrados possa ser estendida, a critério de isonomia, a tais categorias essenciais à justiça.

Some-se a isso esta questão fundamental que recomenda cautela: inexistência de decisão judicial específica que determine aos Procuradores e Defensores Públicos do DF a aplicação do Limite Federal em detrimento do subteto Distrital, correspondente a 90,25% do subsídio de Ministro do STF, previsto expressamente na Constituição Federal, na Emenda à Lei Orgânica n.º 46/2006 e na Lei Complementar n.º 840/2011.”

11. Mais adiante, por meio do Parecer nº 897/2018-ML, ainda nos autos do Processo nº 11.784/2014, ao apreciar o cumprimento de determinadas diligências pelas jurisdicionadas, envolvendo a aplicação do subteto remuneratório ao Distrito Federal, enfatizei que, em razão das robustas teses relacionadas tanto à aplicação do teto federal equivalente ao subsídio de Ministro do e. **STF** como à definição contida na Emenda à Lei Orgânica nº 46/2006, que fixou o subteto com base no subsídio de Desembargador do c. **TJDFT**, seria necessária a realização



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

de estudos especiais, em autos próprios, para a análise desta específica questão, que, como destaquei naquela oportunidade, “é complexa e tortuosa”.

12. Com efeito, o voto do i. Cons. **Paulo Tadeu**, que acolheu integralmente o Parecer do **MPC/DF**, entendeu que “os estudos ali requeridos certamente trarão mais elementos de convicção e, conseqüentemente, maior segurança para a deliberação desta Corte”. Novamente, o e. **Plenário** acompanhou à unanimidade o voto do Conselheiro-Relator (r. Decisão nº 5.829, de 4/12/2018).

13. A fase atual, portanto, se presta à análise dos Estudos Especiais requeridos pelo **Parquet**, a fim de que o c. **TCDF** possa fixar seu entendimento a respeito da quaestio, sem prejuízo de, futuramente, caso evidenciada a existência de novos fatos ou decisões judiciais, alterar sua posição.

14. Com efeito, adentrando à análise destes autos, consigno que o **Parquet** especializado tem entendimento congruente àquele apresentado pelo percuciente Corpo Instrutivo na peça técnica identificada pelo e-DOC 3725A203-e, que praticamente exauriu o debate a respeito da definição de teto remuneratório no âmbito do Distrito Federal.

15. Conforme destacado pela Unidade Técnica, o teto remuneratório adotado no Distrito Federal, em razão da aplicação do disposto na Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal nº 46/2006⁵, **corresponde ao subsídio de Desembargador do c. TJDF**, dada a faculdade estabelecida no art. 37, § 12, da Lei Maior, o qual incide sobre as remunerações e proventos pagos a **todos os servidores públicos civis distritais**. O referido dispositivo deve ser interpretado em consonância com o contido no art. 37, XI, da CF/1988, alterado⁶ pela Emenda Constitucional nº 41/2003, que traz o limitador de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do e. **STF**.

⁵ “Art. 1º O art. 19 da Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 19.

X – para fins do disposto no art. 37, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil, fica estabelecido que a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei, não se aplicando o disposto neste inciso aos subsídios dos Deputados Distritais;

.....
§ 4º Para efeito do limite remuneratório de que trata o inciso XI, não serão computadas as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei.

§ 5º O disposto no inciso X aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos do Distrito Federal para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.”(NR). Art. 2º Esta emenda à Lei Orgânica entra em vigor na data de sua publicação”.

⁶ “XI - 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, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

16. *Em que pese a defensável tese jurídica contida no Parecer nº 31/2013PROPES/PGDF, aprovado pelo d. **Procurador-Geral do DF** e homologado pelo Exmo. Sr. Governador do Distrito Federal, sustentar, em apertada síntese, que o c. **STF**, ao deferir liminar na ADI 3854-1, na qual excepcionou a aplicação dos subtetos aos magistrados estaduais, tenha, por isonomia de tratamento exigida pela própria Constituição Federal, alcançado os Procuradores e os Defensores Públicos do Distrito Federal, por se tratarem de carreiras que desempenham funções essenciais à justiça, **entendo** que o aludido r. **Decisum**, na forma destacada no mencionado Opinativo, **não pode ser aplicado às dd. PGDF e DPDF.***

17. *Como já destacado mais acima, o ponto central da deliberação do c. **Pretório Excelso** se fundamentou no **caráter nacional e unitário** conferido ao Poder Judiciário, ainda não atribuível às Procuradorias e às Defensorias Públicas.*

18. *O fato de não se reconhecer essas características às Procuradorias e Defensorias Públicas não reduz, em qualquer medida, a importância e essencialidade das mencionadas instituições à Justiça e mesmo ao Estado Democrático de Direito. Devem tais órgãos ser estruturados e mantidos de forma adequada, a fim de que suas atividades sejam executadas com primazia, atendendo aos objetivos exigidos pela Lei Maior.*

19. *Contudo, sob o ponto de vista do teto remuneratório, não encontro elementos, nessa oportunidade, que possibilitem me distanciar das teses já fixadas pelo e. **Plenário** em assentadas anteriores, no sentido de que, com a promulgação da ELO nº 46/2006, “a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, **dos membros de qualquer dos Poderes e dos demais agentes políticos do Distrito Federal**, bem como os proventos de aposentadorias e pensões, **não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na forma da lei**”, ressalvadas às exceções que a própria Carta Federal estabelece.*

20. *Nesse contexto, vale citar o v. Acórdão prolatado pelo e. **Tribunal Pleno** do c. **STF** na Suspensão de Segurança nº 4.306:*

“SEGUNDO AGRAVO REGIMENTAL EM SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCURADOR AUTÁRQUICO. VENCIMENTOS. SUBTETO ESTADUAL. EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA. PROCURADOR DE ESTADO. REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA NO RE 562.581. INADMISSIBILIDADE DE FUTURO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE GRAVE LESÃO À ECONOMIA PÚBLICA. SUSPENSÃO INDEFERIDA. AGRAVO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Indefere-se pedido de suspensão quando ausente grave lesão e quando for inadmissível futuro recurso extraordinário, ante a rejeição de repercussão geral do tema por esta Corte. II – É entendimento pacífico desta Corte que, consoante o art. 37, XI, da Constituição Federal, os procuradores autárquicos são equiparados a procurador, sujeitando-se ao teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. III – Agravo regimental ao qual se nega provimento.”

(SS 4.306 AgR-segundo, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski** DJe de 17/12/2015).

21. É cediço que o objeto dos pedidos de suspensão, sejam eles de segurança, de liminar ou de tutela antecipada, devem estar adstritos à ocorrência de grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas⁷⁸, não se apreciando o mérito do processo principal, mas apenas os aspectos relacionados à potencialidade lesiva dos atos decisórios contra os interesses públicos relevantes consagrados em lei⁴. Ocorre que, neste caso, ficou assentado o “entendimento pacífico” do c. **Pretório Excelso** quanto ao aspecto jurídico propriamente dito, o que permite a utilização do mencionado precedente.

22. Ademais, cumpre trazer à baila recente⁵ pronunciamento da e. **Corte Suprema**, levado a efeito quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 663.696/MG, com repercussão geral reconhecida, em que se discutia o **teto remuneratório dos procuradores municipais**⁹. A propósito, os termos da decisão tomada pelo e. **Tribunal Pleno** do c. **STF**, a respeito da fixação de teto remuneratório naquele caso, com repercussão às hipóteses que tratem da mesma discussão:

“Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 510 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: “A expressão "Procuradores", contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”. Impedido o Ministro Roberto Barroso. Não votou o Ministro Alexandre de Moraes por suceder o Ministro Teori Zavascki. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello, que já havia votado em assentada anterior, e Dias Toffoli (Presidente). Presidência do Ministro Luiz Fux (Vice-Presidente). **Plenário, 28.2.2019**”.¹⁰

⁷ STA nº 463 AgR/RJ, **Tribunal Pleno**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 16/3/2016 ⁴ SS 3259

AgR/SP, **Tribunal Pleno**, Rel.^a Min.^a **Ellen Gracie**, DJe de 16/5/2008.

⁸ 2/2019.

⁹ O v. Acórdão prolatado pelo colegiado ainda não se encontra disponível na página eletrônica do e. **STF**.

¹⁰ <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4168352>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Verifico da referida decisão que há submissão dos Procuradores ao subteto de 90,25% do subsídio mensal dos Ministros do e. **STF**, aplicando-se, como consequência, aos Procuradores do DF e aos Defensores Públicos do DF. Veja-se que a c. **Suprema Corte** foi explícita em destacar que os Procuradores Municipais, inseridos evidentemente nas funções essenciais à Justiça, se submetem ao mencionado teto, entendimento este que, na visão do **Parquet**, inevitavelmente repercute no deslinde dos presentes autos, uma vez que, como reconhecido pelo Colegiado, os Procuradores Municipais estão insertos na expressão “Procuradores”.

23. Sabe-se que, com a promulgação da EC nº 45/2004 e a exigência de repercussão geral das questões constitucionais nos recursos extraordinários submetidos ao descortino do c. **STF**, houve relativa abstrativização do controle difuso de constitucionalidade, firmando verdadeiras teses jurídicas que deverão, como regra geral, ser aplicadas pelos demais Tribunais Judiciais (art. 1030 e ss, do CPC). Assim, até a alteração desse entendimento, parece-me mais prudente albergar a mencionada tese fixada pelo e. **STF**.

24. Ademais, a jurisprudência da e. **Augusta Corte** é firme no sentido de que somente por meio de **lei em sentido formal é possível a estipulação de teto remuneratório**. Ilustrativamente, cito o seguinte julgado:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTADO DE ALAGOAS. TETO REMUNERATÓRIO. DECRETO ESTADUAL N. 38.127/99. IMPOSSIBILIDADE. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que a estipulação de teto remuneratório por meio de decreto do Poder Executivo fere a garantia constitucional da reserva de lei. Precedentes. Agravo regimental a que se dá provimento.”
(RE 434005 AgR/AL, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Eros Grau**, DJe de 14/3/2008).

25. Nesse sentido, no entendimento Ministerial, não poderia o Parecer nº 31/2013PROPES/PGDF, fixar teto remuneratório de uma categoria, pois não cabe ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da **reserva de lei**, atuar na anômala condição de legislador.

26. Por todo o exposto, em que pese os respeitáveis argumentos colacionados no aludido parecer da d. **PGDF**, **convirjo** com a análise realizada pelo Corpo Técnico e **proponho** ao c. **Plenário** que adote o entendimento de que os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal devem ser submetidos ao teto de remuneração correspondente ao subsídio dos Desembargadores do c. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**, em conformidade com o disposto no § 12 do artigo 37 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, c/c o disposto no inciso X do artigo 19 da Lei Orgânica do DF, na redação dada pela Emenda à LODF nº 46/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

*Ante o exposto, este **Parquet** especializado **converge**, na essência, com as conclusões alcançadas pela percuciente Unidade Técnica.*

Encontrando-se os autos em meu gabinete, foi protocolado, em nome da PGDF, pedido de cópia integral do presente processo, formulado pelo Procurador Zélia Maia Rocha.

Diante dessa realidade, assim me manifestei:

Não merece reparo a conclusão alcançada pela Sefipe, a qual, como relatado, foi totalmente endossada pelo Ministério Público.

Aliás, nos autos do Processo nº 11784/14, o Conselheiro Inácio Magalhães Filho já antevia possível imperfeição no entendimento estampado no Parecer nº 31/2013 – PROPES/PGDF, por meio do qual, tendo como suporte uma decisão liminar na ADI nº 3854-MC/DF, sustentou-se, em síntese, que também aos Procuradores e Defensores Públicos do Distrito Federal seria aplicável o teto federal, por tais categorias de servidores serem essenciais à justiça.

Sua Excelência, naquele feito, já destacava que a razão de ser da aludida liminar era o reconhecimento do caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, situação essa até então não reconhecida em relação aos Procuradores e aos Defensores Públicos. Eis, a propósito, como se manifestou o Conselheiro Inácio Magalhães Filho:

O argumento trazido pelas jurisdicionadas para sustentar que a decisão proferida na ADI 3854-MC/DF, dirigida aos magistrados, alcança os Procuradores e os Defensores Públicos – por serem essenciais à justiça – é falho, porque a razão de ser daquela decisão é, em verdade, o reconhecimento da existência do caráter nacional e unitário do Poder Judiciário, característica essa que não fora, até esse momento, reconhecida para as instituições públicas que compõem as mencionadas funções essenciais à justiça.

Assim, se me parece possível extrair do RE 558.258 que a razão de o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal (redação dada pela EC nº 41/2003) estabelecer o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça como teto para os membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos é o exercício de funções essenciais à justiça por parte deles; quer me parecer, de outro lado, precipitado concluir que toda e qualquer vantagem auferida pelos magistrados possa ser estendida, a critério de isonomia, a tais categorias essenciais à justiça.

Some-se a isso esta questão fundamental que recomenda cautela: inexistência de decisão judicial específica que determine aos Procuradores e Defensores Públicos do DF a aplicação do Limite Federal em detrimento do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

subteto Distrital, correspondente a 90,25% do subsídio de Ministro do STF, previsto expressamente na Constituição Federal, na Emenda à Lei Orgânica n.º 46/2006 e na Lei Complementar n.º 840/2011.

Pois bem. Neste momento, é dado a conhecer a este Plenário o resultado dos estudos levados a efeito pela Sefipe, que traz à colação decisões posteriores do STF, proferidas na Suspensão de Segurança n.º 4306/SP e no Recurso Extraordinário n.º 663.696/MG, que desautorizam a aplicação do entendimento firmado no Parecer n.º 31/2013 – PROPE/PGDF.

Mutatis mutandis, o entendimento da Suprema Corte, como bem realçado pela Sefipe e pelo Ministério Público, é no sentido de que, muito embora os Procuradores do Distrito Federal, incluindo os autárquicos e fundacionais, e os Defensores Públicos exerçam funções essenciais à justiça, eles devem estar submetidos ao teto de remuneração correspondente ao subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, limitados a 90,25% dos Subsídios de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Sendo essa a realidade, parece-me de rigor, dada à repercussão geral atribuída ao RE n.º 663.696/MG, que também esta Corte firme o entendimento de que às categorias de servidores ora em destaque também seja aplicado o limite remuneratório correspondente ao subsídio dos Desembargadores do TJDF.

No mais, relativamente ao pedido de cópia integral de todo o feito, o pleito deveria ser negado, porquanto falece legitimidade ao interessado para falar em nome da PGDF. Nada obstante, tal indeferimento não surtiria nenhum efeito prático, uma vez que se está propondo, ao final, a remessa de cópia de todo o processo à PGDF.

Dessa forma, tem-se por implicitamente atendido o pedido de cópia de que se fala.

Pelo exposto, aquiescendo às manifestações constantes dos autos, com os ajustes que faço, Voto por que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento da Informação 24/2019 – DIAPES e dos documentos que a consubstanciaram (Peças 1/10), bem como do pedido de cópia de todo o feito (Peça 15), formulado pelo Procurador Zélio Maia Rocha;

II – tenha por cumprido o item III da Decisão n.º 5829/2018, exarada no Processo n.º 11784/14;

III - firme o entendimento de que os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal estão sujeitos ao teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, levando-se em consideração o decidido pelo STF no RE n.º 663.696/MG e na SS n.º 4306/SP, o art. 70 da Lei Complementar distrital n.º 840/2011, o §12 do art. 37 da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, bem como o inciso X do artigo 19 da Lei Orgânica do DF, na redação dada pela Emenda à LODF nº 46/2006;

IV - dê conhecimento desta decisão ao Governador do Distrito Federal, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, encaminhando-lhes cópia de todo o processo;

V - autorize o arquivamento deste feito.

Levados a Plenário para a devida apreciação, os autos foram parar no gabinete do Conselheiro Inácio Magalhães Filho, em decorrência de pedido de vista (Decisão nº 4281/2019).

Sua Excelência abre divergência, sob estes argumentos:

Os argumentos apresentados pelo Relator, de fato, já foram defendidos por esse Revisor, sob o mantra da ratio decidendi adotada pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 3854-MC/DF. Naquela oportunidade, a Suprema Corte defendeu a existência de limite remuneratório único para os magistrados, tendo por fundamento o caráter nacional da função pública exercida pelo Poder Judiciário.

Veja-se, em prova, trecho do voto do relator da citada ADI 3854MC/DF, Ministro Gilmar Mendes:

Como se vê, é do próprio sistema constitucional que brota, nítido, o caráter nacional da estrutura judiciária. É uma das suas mais expressivas e textuais reafirmações está precisamente – não, por acaso – na chamada regra de escalonamento vertical dos subsídios, de indiscutível alcance nacional. (...) Interpretando esta mesma norma (...) esta Corte já havia assentado, com ênfase, como lembrou a autora, que o preceito se radica exatamente no caráter nacional do Poder Judiciário. (...)

Não se trata aqui de avaliar qual, dentre ambas as situações, tomadas como alternativas teóricas, seria, do ponto de vista do interesse público, a forma mais conveniente de limitação das remunerações no âmbito do Poder Judiciário, senão apenas de notar-lhes a perceptível arbitrariedade da distinção constitucional derivada, à luz do mandado da igualdade na formulação do Direito, e, em particular, das regras postas da isonomia.

A interpretação levada a cabo pelo STF, então, adicionou um contorno luminoso para o enfrentamento dessa matéria de delicada fronteira, qual seja a observância do caráter nacional da função pública exercida pela magistratura para o estabelecimento de um teto remuneratório único.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Sob essa ótica, repise-se à exaustão, aquela corte superior entendeu que distinguir os limites de remuneração, apartando os magistrados federais dos estaduais, feriria o fundamento constitucional da isonomia.

Transpondo essa perspectiva interpretativa, com a força normativa que decorre naturalmente do Supremo Tribunal Federal, para o âmbito do caso sob análise, é que este Tribunal de Contas examinou a questão.

Muito embora a interpretação do Supremo denotasse sua competência precípua para assegurar os fundamentos existentes na Constituição, uma vez que o posicionamento externado restou adstrito à magistratura, não poderia a corte de contas levar, manu propria, tal entendimento aos Procuradores e Defensores Públicos, ainda que tais servidores exerçam funções públicas de caráter também nacional.

De fato, a respeito do tema, assevera o Ministro Celso de Mello¹¹ que o Supremo Tribunal Federal:

(...) assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso país confere à Suprema Corte a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.

Diante de tal perspectiva, portanto, este Revisor manteve o entendimento de que somente a Corte Suprema poderia, dentro de seu monopólio interpretativo final, dispor sobre a questão envolvendo o limite remuneratório constitucional, quando o objeto de análise se transmudasse para outra função pública nacional, que não a magistratura. Afinal, uma única decisão, envolvendo especificamente uma carreira não teria o condão de alargar tal eixo interpretativo para o âmbito de outras carreiras.

Pois bem. Dentro da dinâmica afeita à matéria jurídica, a questão voltou a bater às portas do STF. Por meio da ADI nº 6257/DF, ajuizada pelo Partido Social Democrático (PSD), mais uma vez o limite remuneratório dividido em subtetos foi questionado. Colhe-se da inicial da citada ADI o objeto da demanda, abaixo reproduzido:

[a] questão aqui colocada não diz respeito à observância, pelas Universidades Estaduais, do teto fixado no art. 37, XI, da Constituição, tendo por parâmetro o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a que estão sujeitas as Universidades Federais, mas sim [d]o subteto, definido a partir da remuneração do Governador, que interpretações danosas ao ensino superior e ao progresso científico e cultural do país querem impor aos Professores e Pesquisadores de Universidades Públicas, criando a injustificável distinção entre direitos remuneratórios a partir do fato de estarem vinculados a instituições universitárias e de pesquisa de diferentes entes federativos.

¹¹ STF – ADI 3345. Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25.08.2005, DJE 20.08.2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Observa-se do trecho colacionado, portanto, que o Supremo passou a debruçar-se sobre a juridicidade do estabelecimento de subteto aos professores universitários estaduais, em descompasso com os congêneres federais, que estão adstritos ao teto federal.

Note-se que a problemática é exatamente a mesma que conduziu o fio interpretativo, quando do exame do caso afeito aos magistrados. Noutras palavras, o STF foi chamado a definir se a função educacional, de caráter nacional assim como a magistratura, pode ser distinguida, a depender do ente federado de que se trate. Embora mudasse o ator, o cenário interpretativo manteve-se o mesmo.

Muito recentemente, no mês corrente, o Min. Dias Toffoli, no exercício da presidência do STF, deferiu medida cautelar pleiteada na citada ADI 6257/DF para:

[...] dar interpretação conforme ao inciso XI do art. 37, da Constituição Federal, no tópico em que a norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais, prevalecendo, assim, como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O entendimento de Sua Excelência pode ser compactado nos seguintes excertos:

[...] O modelo constitucional de federalismo cooperativo adotado pela Lei Fundamental descortina um sistema nacional de educação. Essa concepção revela que a educação é um dever do Estado.

O sistema nacional de educação estabelece diretrizes, metas, recursos e estratégias de manutenção e desenvolvimento direcionados a assegurar o direito social à educação nos níveis básico e superior.

A concepção dessa política pública de Estado pressupõe a efetivação dos objetivos da República Federativa do Brasil e o respeito aos direitos fundamentais.

A Lei Fundamental erigiu um sistema nacional de educação com o propósito de realizar o bem comum e o progresso da ciência, da tecnologia e da inovação, devendo voltar-se para a reflexão e a solução dos problemas mais sensíveis da Nação.

Pode-se notar, com particular clareza, que o ministro defendeu a aplicação do teto único em função do caráter nacional da educação. Tanto assim, que, na parte final de seu voto, deixou assentado que a questão jurídica era semelhante à versada no caso dos magistrados, objeto da ADI 3.854. Aduz o ministro:

[...] Partindo do pressuposto de que a Carta da República concebeu um projeto de política nacional de educação, não vislumbro razão para compreender como adequada a existência de uma diferenciação remuneratória entre docentes e pesquisadores que exercem as mesmas funções em instituições de ensino superior de entidades federativas distintas. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

O Supremo Tribunal Federal decidiu, no julgamento da ADI nº 3.854, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 29/06/07, questão jurídica semelhante à versada na causa de pedir da presente ação.

Naquele caso, o Plenário assentou que seria distinção arbitrária, portanto em descompasso com o princípio da igualdade, estabelecer limites remuneratórios diferenciados para os membros das carreiras da magistratura federal e estadual, ante o caráter nacional do Poder Judiciário

Concebe-se, por conseguinte, sem medo de equívoco, assentada a premissa de que o caráter nacional da função pública exercida (magistratura e educação) é pressuposto para o estabelecimento de um único limite remuneratório entre cargos existentes nos diferentes entes federados.

A conclusão do voto solidifica-se na tentativa de garantir o mesmo viés interpretativo a casos semelhantes. Conforme aduz Carlos Maximiliano¹², citado pelo próprio Ministro Toffoli,

[...] quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente.

Estabelecido o parâmetro consubstanciado no caráter nacional da função pública exercida, a justificar a existência de um limite remuneratório único, cabe avaliar o caso em exame nesses estudos.

É possível perceber, da leitura do texto constitucional, que tanto a Procuradoria-Geral do Distrito Federal quanto a Defensoria Pública do Distrito Federal são extensões de funções públicas nacionais.

De fato, a Constituição, ao tratar da Advocacia Pública (seção II, do capítulo IV), dispõe no art. 132 que os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, porquanto, em âmbito federal, a atribuição é competência da Advocacia-Geral da União, conforme estabelecido no artigo 131 constitucional.

A seu turno, observa-se no artigo 134, que o constituinte tratou da Defensoria Pública de maneira nacional. Tanto assim, que no § 1º, do citado artigo, dispôs que lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados.

Ora, se as atribuições, tanto dos procuradores quanto dos defensores públicos do DF, são decorrência do caráter nacional da função pública por eles exercida, mister que se lhes aplique o mesmo entendimento mantido pelo STF com relação ao limite remuneratório único, já em duas oportunidades (magistratura e educação), sob pena de malferir o princípio da isonomia, fundante do aparato de garantias previsto na Constituição brasileira.

¹² MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1992, p. 247.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Cumpra observar que a exposição levada a efeito não guarda qualquer relação com qualquer questão econômica ou orçamentária, tampouco desobedece ao comando constitucional que impõe a limitação remuneratória aos servidores públicos. Trata-se tão-somente de um rearranjo interpretativo decorrente de quem dispõe de poder constitucional para tanto, no caso, o Supremo Tribunal Federal.

Sim, porque se o pressuposto se repete (função pública de cunho nacional), não há porque, juridicamente, estabelecer-se distinção, não ponderada pelo constituinte, entre diversas atividades. Vejam-se outros exemplos de similitude entre funções estaduais/distritais e federais:

- *a atividade de fiscalização tributária é função pública de cunho nacional, distribuída entre os estados federados conforme os tributos a serem fiscalizados;*
- *as atividades de consultoria e procuradoria legislativa ganham referência também no modelo adotado pelo Congresso Nacional;*
- *a função de controle (interno e externo), cuja atribuição nacional está estampada pelo artigo 70 da Constituição Federal, encontra-se espraiada, por simetria constitucional, nos demais entes federados;*
- *a área da saúde, de cuja responsabilidade não se pode apartar o Estado brasileiro.*

Tais exemplos coadunam-se com os precedentes (magistratura e educação), ante a imperatividade de um mesmo prisma de tratamento igualitário, porquanto, conforme adverte Alexy¹³, “si no hay ninguna razón suficiente para la permisión de un tratamiento desigual, entonces está ordenado um tratamiento igual”.

Calha salientar, derradeiramente, que não se desconhece a situação fiscal de diversos entes federados. Contudo, impõe-se reconhecer que os presentes estudos se amoldam e se nutrem de aspectos jurídicos, derivados do texto constitucional e, mais ainda, da interpretação decorrente de quem detém o poder para tanto. Há que ter discernimento e responsabilidade para garantir a aplicação de fundamentos que a própria coletividade fez questão de incluir no texto constitucional.

Nesse sentido, interessante a argumentação de Georges Abboud¹⁴:

Atualmente, não se pode mais fazer uso cínico e estratégico da Constituição, ela não pode ter normatividade apenas quando nos interessa. Conforme ensina Cornelius Castoriadis, a exigência de igualdade implica também uma igualdade de nossas responsabilidades na formação de nossa vida coletiva.

¹³ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 1ª ed. 3ª reimp. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002, p. 395.

¹⁴ ABOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro** (livro eletrônico). 2ª ed. São Paulo: Mastersaf, 2018, p. 19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Diante do argumentado, pois, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento da Informação 24/2019 – DIAPES e dos documentos que a consubstanciaram (Peças 1/10), bem como do pedido de cópia de todo o feito (Peça 15), formulado pelo Procurador Zélio Maia Rocha;

II. tenha por cumprido o item III da Decisão n.º 5.829/2018, exarada no Processo n.º 11.784/2014;

III. tendo em vista a cautelar deferida pelo STF na ADI 6257/DF, bem como o acórdão proferido pela Excelsa Corte na ADI 3854/DF, admita que os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal estejam sujeitos ao teto remuneratório correspondente aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

IV. dê conhecimento desta decisão ao Governador do Distrito Federal, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, encaminhando-lhes cópia de todo o processo;

V. autorize o arquivamento deste feito.

É o relatório.

VOTO

Como extraído do extenso relatório acima produzido, o Conselheiro-Revisor, com a clareza de raciocínio habitual, abriu divergência.

Sua Excelência, ancorando-se na recente decisão liminar proferida pelo STF na ADI 6.257, conduziu sua linha de argumentação no sentido de que à Procuradoria-Geral e à Defensoria Pública do Distrito Federal, que ostentariam função pública de caráter nacional, aplicar-se-iam o teto federal.

Isso porque, tanto na ADI nº 3.854 como na ADI 6.257, o motivo para a concessão das liminares seria o reconhecimento do caráter nacional, respectivamente, da magistratura e da educação.

Data maxima venia, afasto-me da conclusão alcançada pelo Revisor, seja por se ancorar em decisões precárias da Corte Suprema, seja pela extensão do entendimento nelas apresentado à situação dos procuradores e defensores do Distrito Federal, mesmo diante das decisões de mérito do STF proferidas na SS 4.306 e, principalmente, no RE 663.696 (com repercussão geral).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

A propósito, reproduzo, a seguir, a ementa da decisão adotada no recurso extraordinário acima destacado, a qual, no meu sentir, afasta o critério do caráter nacional da função dos procuradores, acaso existente, como suficiente para a fixação do teto federal, *in verbis*:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria “Procuradores” – prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet.

5. O termo “Procuradores”, na axiologia desta Corte, compreende os procuradores autárquicos, além dos procuradores da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os procuradores municipais, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011.

6. O texto constitucional não compele os Prefeitos a assegurarem aos Procuradores municipais vencimentos que superem o seu subsídio, porquanto a lei de subsídio dos procuradores é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo municipal, ex vi do art. 61, §1º, II, “c”, da Carta Magna.

7. O Prefeito é a autoridade com atribuição para avaliar politicamente, diante do cenário orçamentário e da sua gestão de recursos humanos, a conveniência de permitir que um Procurador do Município receba efetivamente mais do que o Chefe do Executivo municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

8. *As premissas da presente conclusão não impõem que os procuradores municipais recebam o mesmo que um Desembargador estadual, e, nem mesmo, que tenham, necessariamente, subsídios superiores aos do Prefeito.*

9. *O Chefe do Executivo municipal está, apenas, autorizado a implementar, no seu respectivo âmbito, a mesma política remuneratória já adotada na esfera estadual, em que os vencimentos dos Procuradores dos Estados têm, como regra, superado o subsídio dos governadores.*

10. *In casu, (a) o Tribunal de Justiça de Minas Gerais reformou a sentença favorável à associação autora para julgar improcedentes os pedidos, considerando que o art. 37, XI, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional 41/03, fixaria a impossibilidade de superação do subsídio do Prefeito no âmbito do Município; (b) adaptando-se o acórdão recorrido integralmente à tese fixada neste Recurso Extraordinário, resta inequívoco o direito da Recorrente de ver confirmada a garantia de seus associados de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.*

11. *Recurso extraordinário PROVIDO.*

Repare que, ainda se tomássemos como incontroverso a caráter nacional da função dos procuradores e defensores do Distrito Federal, isso não seria suficiente para lhes assegurar a percepção do teto federal, diante da decisão de caráter geral do STF no sentido de que aos procuradores municipais restou inequívoco o direito a ver confirmada, apenas, a garantia de terem, como teto remuneratório, noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Pelo exposto, mantendo, com as vênias de estilo, a posição adotada anteriormente, Voto por que o Plenário:

I – tome conhecimento da Informação 24/2019 – DIAPES e dos documentos que a consubstanciaram (Peças 1/10), bem como do pedido de cópia de todo o feito (Peça 15), formulado pelo Procurador Zélio Maia Rocha;

II – tenha por cumprido o item III da Decisão nº 5829/2018, exarada no Processo nº 11784/14;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

III - firme o entendimento de que os Procuradores do Distrito Federal e os Defensores Públicos do Distrito Federal estão sujeitos ao teto remuneratório de 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, levando-se em consideração o decidido pelo STF no RE nº 663.696/MG e na SS nº 4306/SP, o art. 70 da Lei Complementar distrital nº 840/2011, o §12 do art. 37 da Constituição Federal, acrescido pela Emenda Constitucional nº 47/2005, bem como o inciso X do artigo 19 da Lei Orgânica do DF, na redação dada pela Emenda à LODF nº 46/2006;

IV - dê conhecimento desta decisão ao Governador do Distrito Federal, à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, à Defensoria Pública do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal, encaminhando-lhes cópia de todo o processo;

V - autorize o arquivamento deste feito.

Sala das Sessões, 11 de fevereiro de 2020.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator