



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

TRÂMITE PREFERENCIAL.

URGÊNCIA PREVISTA NO ART. 42, VIII,¹ DO REGIMENTO INTERNO.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ, vem, através do Procuradores infra assinados, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da lei, nos termos delineados no art.11 de sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 9/1992, com redação dada pela Lei Complementar nº 85/2013) e com fulcro nos artigos 130 da Constituição Federal e 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará, oferecer a seguinte

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

em face dos **responsáveis por órgãos governantes superiores (OGSs) de toda a administração pública estadual (APE), devidamente elencados no item II, “B” desta representação**, pelos fundamentos de fato e de direito que se passa a expor.

¹ Art. 42. Consideram-se urgentes, e nessa qualidade terão tramitação preferencial, os documentos e processos referentes a: VIII - representações **que possam resultar dano ao erário estadual ou irregularidade grave;**
p. 1

I. DOS FATOS.

Em constante rotina de fiscalização, atividade inerente às funções constitucionais outorgadas ao Ministério Público de Contas, chamou-nos atenção a veiculação de matéria jornalística, que estampou a capa do periódico “Diário do Pará” com a seguinte chamada: “Servidor com Salário de R\$ 118mil? Só no Legislativo do Pará”².

De acordo com a notícia, o jornal Estado de São Paulo divulgou dados que comprovam que há servidores estaduais ganhando mais de R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais) por mês, apontando, ainda, Agente de Saúde que estaria percebendo cerca de R\$ 118.000,00 (cento e dezoito mil reais) mensais e que seria o mais alto salário do funcionalismo público brasileiro.

Ainda de acordo com o jornalístico, os dados foram extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, enviados anualmente por todos os empregadores do País.

Diante da notícia de tais fatos, é oportuno imediata atuação deste Tribunal de Contas na promoção de fiscalização de pessoal para verificação da regularidade das folhas de pagamento do Estado, notadamente quanto à aplicação do redutor constitucional, não apenas nos órgãos mencionados na matéria jornalística, **mas no âmbito de todos os órgãos da administração pública estadual**, já que a possibilidade de equívoco interpretativo ou infringência normativa não é infortúnio privativo de qualquer órgão ou entidade estadual.

Com efeito, o tema da observância do teto de pagamentos é de interesse de toda administração pública paraense e seus poderes constituídos, e ainda dos órgãos constitucionais independentes, de modo que a possibilidade de violação não possa ser posta na conta de algum órgão ou entidade específico.

É absolutamente indubitável que verba remuneratória percebida por servidor acima do teto funcionalismo público traz inequívoca repercussão no equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas, implicando em dano direto ao erário estadual.

Urge, portanto, que se identifique e se extirpe da folha de pagamento os valores repassados a título de vencimento, subsídio, pensão ou aposentadoria, que excedam o teto e o subteto

² <http://digital.diariodopara.com.br/pc/edicao/28112016/cidade#>

constitucionalmente imposto, de modo a garantir a hígidez das despesas públicas e sua perfeita consonância com a Constituição Federal.

Eis o arcabouço fático. Passemos ao cotejo jurídico.

II. DO DIREITO.

A. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA.

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas através do manejo de representações e denúncias. Visam ambos os institutos a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correição.

O que difere, fundamentalmente, a denúncia da representação é a qualidade do sujeito ativo, posto serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo.

No âmbito do Tribunal de Contas do Pará não é diferente.

Denúncia e representação são tratadas na mesma sessão da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir dos art. 39 a 42 da LOTCE/PA.

Ei-los:

“Denúncias e Representações

Art. 39. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Art. 40. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de prova ou indício concernente ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade.

Art. 41. A representação deverá ser encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas ou ao Conselheiro Relator, conforme o caso:

I - pelos titulares dos controles internos dos órgãos públicos, sob pena de serem considerados responsáveis solidários;

II - por qualquer autoridade pública Federal, Estadual ou Municipal;

III - pelas equipes de inspeção ou de auditoria;

IV - pelos titulares das unidades técnicas do Tribunal.

Art. 42. A fim de preservar direitos e garantias individuais, o Tribunal de Contas dará tratamento sigiloso às denúncias e representações, até decisão definitiva sobre a matéria.

Parágrafo único. O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 226 ao artigo 234, deixando assente no art. 230 que *“Julgada procedente a denúncia e depois de esgotado o prazo para eventual recurso, a autoridade pública competente **será notificada para as providências corretivas e/ou punitivas cabíveis.**”*

Embora, o artigo 230 só se refira à denúncia julgada procedente, sua aplicabilidade abrange também as representações, de acordo com a norma extensiva prevista no art. 234 *“Aplicam-se às representações, no que couber, os dispositivos constantes dos arts. 227 a 233.”*

Ora, não se pode haver dúvidas do cabimento da presente representação, já que o suposto desvio da boa conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (**ilegalidade nas despesas públicas com pessoal**). De outra banda, o autor da representação é o próprio Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e que é, evidentemente, autoridade pública estadual nos exatos termos no inciso II, do art. 41 da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade e o protagonismo do Ministério Público de Contas no oferecimento de representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta representação, é averiguar os atos da administração e, caso identificadas as irregularidades descritas no pórtico deste instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a com a Constituição Federal, de modo que o Estado do Pará e todas suas entidades vinculadas possam adequar-se aos ditames da Lei Maior, bem como ressarcir-se dos valores indevidamente despendidos.

O tratamento da questão deve se dar, portanto, de forma molecular, e não atomística. Só assim restará garantida a observância à legalidade e preservado o erário do dispêndio de recurso público sem fundamento jurídico.

B. DA LEGITIMIDADE PASSIVA.

Para fins de melhor controle dos resultados práticos advindos da procedência de representações que possuam caráter marcadamente genérico, isto é, com a aptidão **a afetar todas as unidades jurisdicionadas pelo Tribunal de Contas da União**, a Corte de Contas Federal desenvolveu o conceito de “*órgãos gestores superiores (OGSs)*” que podem ser definidos como aqueles com poder de centralizar as decisões sobre determinado assunto no âmbito da Administração Pública Federal (APF), normatizando e espraçando os procedimentos necessários e cobrando os resultados definidos dentro de cada Poder da República.

Não nos deixa mentir sobre o entendimento do TCU acerca do assunto o trecho a seguir, destacado do Acórdão 2.859/2013 Plenário:

“20. Por fim, considerando que o fato atinge toda a APF, a proposição de providências estruturantes deve ser endereçada aos órgãos governantes superiores (OGS"s) da área, termo inicialmente talhado no Acórdão 2.308/2010-P, em referência específica à área de tecnologia da informação, mas que pode ser facilmente estendido para a área de logística como um todo.

21. Em analogia ao conceito insculpido nos Acórdãos 2.308/2010-P e 1.145/2011-P, pode-se dizer que os OGS"s em governança logística são aqueles que têm a responsabilidade de normatizar e fiscalizar o uso e a gestão dos recursos logísticos em suas respectivas áreas de atuação e com jurisdição específica sobre outros órgãos/entidades da APF. No presente caso, podem ser considerados os seguintes.”

Assim, ao invés da representação ser endereçada em face de todas as unidades jurisdicionadas do Tribunal de Contas, o que, certamente, se transformaria em grande obstáculo para a efetividade e controle das imanações advindas da Corte de Contas, o TCU desenvolveu jurisprudência no sentido de bastar, nessas situações, a assinalação dos órgãos gestores superiores de cada poder e de cada órgão constitucional autônomo.

Tais lições podem ser perfeitamente trazidas para o âmbito da atuação do TCE/PA e da administração pública estadual (APE), forte na premissa que o processo deve ter como missão servir e se adequar ao direito material.

De fato, em representações como esta, hábil a trazer repercussão no seio de toda a administração pública estadual (APE) e em cada uma das unidades jurisdicionadas deste Egrégio TCE, melhor será que o Tribunal de Contas do Pará, em vez de exigir o endereçamento da petição inicial em face de todas as unidades jurisdicionadas, **se limite a eleger os órgãos de governantes superiores da matéria tratada nos autos.**

Pegando por empréstimo esta valiosa jurisprudência do TCU é que passamos a elencar os seguintes órgãos governantes superiores da administração pública estadual (APE) que julgamos ter atuação pertinente e superior ao objeto da representação, sem prejuízo do acréscimo de outros, a critério desta Corte, devendo ser notificados através de seus respectivos responsáveis:

Poder Executivo:

1. Secretaria de Estado e Administração (SEAD).

Poder Legislativo:

1. Diretoria-Geral da Assembleia Legislativa.

Poder Judiciário:

1. Secretaria-Geral de Administração do Tribunal de Justiça.

Órgãos Constitucionais independentes:

1. Secretaria-Geral de Administração do Ministério Público do Estado.
2. Departamento de Administração do Tribunal de Contas do Estado.
3. Secretaria do Ministério Público de Contas do Estado.
4. Diretoria-Geral do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado.
5. Secretaria do Ministério Público de Contas dos Municípios do Estado.

O Egrégio Tribunal de Contas, portanto, deverá promover as respectivas inspeções junto aos responsáveis pela governança superior de cada entidade da APE, que deverão replicar as possíveis determinações no seio de cada órgão e entidade a eles vinculadas.

É de todo pertinente, outrossim, que seja instada a colaborar a **Auditoria-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral do Estado**, haja vista suas relevantes atribuições no âmbito do controle interno e da advocacia pública, respectivamente.

C. DO TETO E SUBTETOS DE RETRIBUIÇÃO ESTABELECIDOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A vigência da Constituição Federal de 1988 estabeleceu novos paradigmas no ordenamento jurídico nacional, dentre eles **o limite remuneratório aos servidores públicos**.

Em sua redação originária, a regra, insculpida no inciso XI, do art. 37, previa que os entes federados (União, Estados e Municípios) teriam autonomia para dispor a respeito dos limites máximos e mínimos de remuneração a serem observados no serviço público.

O limite máximo, todavia, encontrava limitação no próprio texto constitucional (para a União: remuneração de membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal; para os Estados, Territórios e DF: remuneração dos Deputados Estaduais, Secretários de Governo e Desembargadores; para os Municípios: remuneração de Prefeitos) e possuía a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

(...)

XI - a lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, observados, como limites máximos e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração, em espécie, a qualquer título, por membros do Congresso Nacional, Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal e seus correspondentes nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, e, nos Municípios, os valores percebidos como remuneração, em espécie, pelo Prefeito;

Além disso, o texto constitucional, mais especificamente no art. 39, §1º³, também garantia isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes no âmbito do mesmo Poder ou entre outros Poderes, excluídas as vantagens de caráter individual.

De modo a evitar controvérsias quanto à incidência deste limite remuneratório, o art. 17, do ADCT, prescreveu que *“Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”*.

Entretanto, face à literalidade originária do já referido §1º, do art. 39, da CF, o STF logo fora provocado a se manifestar quanto aos limites do alcance do teto estipulado pela Constituição.

Assim e enfrentando a questão do limite remuneratório pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 14, fixou o entendimento de que, assim como não deveriam ser computadas para fins de proteger a isonomia entre os padrões de vencimento do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, as vantagens pessoais também não deveriam ser contabilizadas para efeito de aplicação do teto de retribuição:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. O PARAGRAFO 2. DO ARTIGO 2. DA LEI FEDERAL N. 7.721, DE 6 DE JANEIRO DE 1989, QUANDO LIMITA OS VENCIMENTOS DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - "COMPUTADOS OS ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO" - A REMUNERAÇÃO MÁXIMA VIGENTE NO PODER EXECUTIVO, VULNERA O ART. 39, PAR. 1., "IN FINE", DA CONSTITUIÇÃO, QUE SUJEITA A TAL LIMITE APENAS OS "VENCIMENTOS", EXCLUÍDAS AS VANTAGENS "PESSOAIS". COMPATIBILIDADE DO CONCEITO DE "VENCIMENTOS" ESTABELECIDOS NA LEI COMPLEMENTAR N. 35/79 E EM OUTROS ARTIGOS DA LEI MAIOR COM A EXEGESE DO ALUDIDO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. PROCEDENCIA PARCIAL DA AÇÃO PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS AS EXPRESSÕES" ... E VANTAGENS PESSOAIS (ADICIONAIS POR TEMPO DE SERVIÇO)...", CONSTANTE DO PAR. 2., ART. 2. DA LEI 7.721/89. (ADI 14, Relator(a): Min. CÉLIO BORJA, Tribunal Pleno, julgado em 28/09/1989, DJ 01-12-1989 PP-17759 EMENT VOL-01565-01 PP-00014 RTJ VOL-00130-02 PP- 00475)

³ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou semelhantes do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Deste modo, a disposição constitucional, que tinha por objetivo moralizar os gastos com pessoal no serviço público, não atingiu os fins para qual fora proposta, uma vez que não conseguiu estabelecer, de modo efetivo, uma limitação aos vencimentos do funcionalismo público.

Mais adiante, com o advento da Emenda Constitucional n.º 19/98, responsável pela Reforma Administrativa, fora dada nova redação ao inciso XI, do art. 37, da Constituição Federal, que passou a ter a seguinte literalidade:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;"

A EC 19/98, além de dissipar a garantia de isonomia de vencimentos, originalmente prevista no art. 39, §1º, da CF, **incluiu, de maneira expressa, as vantagens pessoais no âmbito do teto de retribuição** e estabeleceu que a remuneração de Ministro do Supremo Tribunal Federal seria a única referência de valor a ser observada em relação aos servidores públicos de todo país.

Por fim e como bem se pode perceber, a reforma constitucional determinou que a lei que fixaria a remuneração dos Ministros do STF seria dependente de iniciativa conjunta dos Presidentes dos Três Poderes da República, limitando, portanto, a sua própria eficácia, conforme reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal na 3ª Sessão Administrativa, de 24 de junho de 1998:

Ata da 3ª Sessão Administrativa, realizada em 24 de junho de 1998. O Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, presentes os Senhores Ministros Celso de Mello (Presidente), Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim, resolveu: 1º) deliberar, por 7 votos a 4, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão, que não são auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição, na redação que lhes deram os arts. 3º e 5º, respectivamente, da

Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal - que servirá de teto -, nos termos do art. 48, XV, da Constituição, na redação do art. 7º da referida Emenda Constitucional n. 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência disso, o Tribunal não teve por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional n. 19/98, por depender a aplicabilidade dessa norma da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados, do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Por qualificar-se a definição do subsídio mensal como matéria expressamente sujeita à reserva constitucional de lei em sentido formal, não assiste competência ao Supremo Tribunal Federal para, mediante ato declaratório próprio, dispor sobre essa específica matéria. Deliberou-se, também, que, até que se edite a lei definidora do subsídio mensal a ser pago a Ministro do Supremo Tribunal Federal, prevalecerão os tetos estabelecidos para os Três Poderes da República, no art. 37, XI, da Constituição, na redação anterior à que lhe foi dada pela EC 19/98, vale dizer: no Poder Executivo da União, o teto corresponderá à remuneração paga a Ministro de Estado; no Poder Legislativo da União, o teto corresponderá à remuneração paga aos Membros do Congresso Nacional; e no Poder Judiciário, o teto corresponderá à remuneração paga, atualmente, a Ministro do Supremo Tribunal Federal; 2º) (...). A sessão encerrou-se às 19h45min, e dela lavrou-se a presente Ata, que vai assinada por todos os Senhores Ministros presentes.

A decisão administrativa fora chancelada em sede jurisdicional:

(...)

6. Validade, ao primeiro exame, do subteto previsto no âmbito do Poder Executivo estadual, dando-se, porém, interpretação conforme à disposição respectiva, de modo a afastar sua aplicabilidade enquanto não promulgada a lei de fixação do subsídio do Ministro do STF, prevista no art. 37, XI, CF, na redação da EC 19/98. (ADI 2087 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/1999, DJ 19-09-2003 PP-00015 EMENT VOL-02124-04 PP-00653)

O projeto de lei, todavia, nunca foi apresentado ao Congresso Nacional e o dispositivo constitucional permaneceu destituído de eficácia, tornando-se regra inoperante.

Em razão da sobredita omissão, o Poder Executivo Federal encaminhou proposta de emenda, que fora aprovada sob o n.º 41/03, e conferiu a atual redação do inciso XI, do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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;

Esquadrinhando a Emenda Constitucional aprovada, podemos concluir que:

- i) o teto de retribuição continuou a incluir vantagens pessoais ou de qualquer natureza (repetindo a regra anterior);
- ii) o estabelecimento do limite remuneratório (subsídio mensal do Ministro do STF) voltou a depender de iniciativas políticas isoladas para a sua fixação (concretizada coma edição da Lei 11.143/05, primeira a fixar o subsídio mensal de Ministro do STF, referido no art. 48, XV);
- iii) apesar da necessidade de iniciativa política para a fixação do subsídio de Ministro do STF, produziu efeitos imediatos, uma vez que o seu art. 8º determinou que, enquanto não fixado o valor do subsídio, seria considerado, para fins do limite fixado no inciso XI, do art. 37, o valor da maior remuneração atribuída por lei, nada data publicação da Emenda, ao Ministro do STF.

A tese, quanto eficácia imediata do teto de retribuição, fora ratificada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 471.070:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES PÚBLICOS. TETO DE VENCIMENTOS. VANTAGENS PESSOAIS. 1. As vantagens pessoais estão incluídas no teto remuneratório, previsto no art. 37, XI, da Constituição Federal, após a edição da Emenda Constitucional 41/2003. 2. O decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 24.875/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, não se aplica ao caso dos autos. 3. A natureza jurídica das vantagens, se pessoais ou gerais, é questão cujo deslinde exige o reexame de matéria fático-probatória e de legislação local. Súmulas STF 279 e 280 4. Agravo regimental improvido. (RE 471070 AgR, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado

em 31/03/2009, DJe-075 DIVULG 23-04-2009 PUBLIC 24-04-2009 EMENT VOL-02357-05
PP-01050)

Além disso, com a nova redação, **o texto constitucional reestabeleceu o teto de retribuição diferenciado em cada nível federativo – anteriormente previsto no texto original.**

Como visto, enquanto no âmbito da União e dos Municípios fora mantido o perfil unirreferencial (vinculação das remunerações e subsídios dos servidores federais aos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e vinculação das remunerações e subsídios dos servidores municipais aos Prefeitos), o **modelo de teto de retribuição a ser observado pelos Estados e Distrito Federal fora tripartido.**

No que diz respeito aos Estados e ao Distrito Federal, a norma determina **a definição de subtetos por Poder.**

O sistema constitucional permite duas possibilidades de subteto nos Estados.

A primeira, prevista no próprio inciso XI, do art. 37, disciplina que, no âmbito do Poder Executivo, o teto corresponde ao valor do subsídio do Governador do Estado; no âmbito do Legislativo, o subsídio dos Deputados Estaduais se apresenta como limite remuneratório de seus servidores; e na seara do Poder Judiciário, os subsídios dos Desembargadores são a última fronteira remuneratória dos seus servidores, que estará limitada, sempre, **a 90,25% da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**

Em português simples, as remunerações ou subsídios, aí incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, dos servidores públicos vinculados ao Poder Executivo Estadual, por exemplo, não podem ultrapassar o valor do subsídio percebido pelo Governador do Estado, exceto para os membros das carreiras da Advocacia Pública e da Defensoria Pública, que funções essenciais à justiça que são, receberam tratamento remuneratório equivalente ao da magistratura e do MP.

A segunda possibilidade fora aberta pela Emenda Constitucional 47/2005, que, ao acrescentar o §12, ao art. 37, da CF, facultou aos Estados o estabelecimento de um teto único para os servidores dos Três Poderes, correspondente ao subsídio dos Desembargadores, limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

§ 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.

Ou seja, se for de seu interesse, o Estado, através de Emenda Constitucional, poderá estabelecer o teto único aos servidores dos Três Poderes, limite remuneratório este que será correspondente ao subsídio dos Desembargadores e não poderá exceder 90,25% dos subsídios percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal.

Sobre o tema, vale a leitura do acórdão prolatado por ocasião do julgamento da ADI 4900:

AÇÃO DIRETA. LEI ORDINÁRIA QUE ESTABELECE SUBTETO APLICÁVEL AOS SERVIDORES DA JUSTIÇA DESVINCULADO DO 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. (ADI 4900, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-073 DIVULG 17-04-2015 PUBLIC 20-04-2015) - **negrejamos****

Quanto aos membros do Poder Judiciário Estadual, em que pese a limitação imposta pelo texto do inciso XI, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento de pedido liminar feito na ADI 3854, ao considerar que o Poder Judiciário é uno, possui uma estrutura de caráter nacional, os seus magistrados

estão sujeitos ao mesmo diploma legal (Lei Complementar nº 35/79) e exercem as mesmas funções, entendeu que dar tratamento diferenciado aos magistrados federais e estaduais viola o princípio da isonomia.

Assim, o subteto de 90,25% do subsídio do ministro do STF continua servindo como limite para o subsídio dos juízes estaduais, **mas a sua remuneração total está sujeita ao teto geral dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.**

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. (ADI 3854 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00022 EMENT VOL-02282-04 PP-00723 RTJ VOL-00203-01 PP-00184)

O mesmo aplica-se aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas do Município, por força do art. 119, § 2º, da Constituição Estadual:

Art. 119. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

(...)

§ 2º. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, aplicando-se-lhes quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da Constituição Federal.

Já quanto aos membros do Ministério Público, em razão da simetria constitucional entre as carreiras do Ministério Público e da Magistratura, imposta pelo §4º, do art. 129, da Constituição

Federal, e reconhecida pela Resolução 133/11, do Conselho Nacional de Justiça, aplicam-se os mesmos limites remuneratórios previstos para os magistrados estaduais.

Quanto aos servidores dos Tribunais de Contas, em que pese não haver tratamento constitucional específico, o art. 73, da Constituição Federal, (à semelhança do previsto na Constituição Estadual), prescreveu que os Ministros do Tribunal de Contas da União possuem as mesmas características funcionais dos Ministros do STJ. Isso significa que deve haver simetria entre a recomendação em nível federal e as relações entre o Judiciário e Tribunais de Contas dos outros entes federativos.

Estando, portanto, o Tribunal de Contas da União atrelado aos referências do Poder Judiciário Federal, o mesmo raciocínio deve ser aplicado aos servidores dos Tribunais de Contas Estaduais: **estão eles limitados ao subsídio do desembargador.**

Esta foi a tese encampada por recente julgado havido nos átrios do Superior Tribunal de Justiça, que em Recurso de Mandado de Segurança, definiu que o teto salarial dos servidores dos Tribunais de Contas deve seguir os valores aplicados aos servidores do Poder Judiciário:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. SUBMISSÃO AO TETO REMUNERATÓRIO DO PODER JUDICIÁRIO. LEI ESTADUAL 13.463/2004. INAPLICABILIDADE. 1. Cuida-se de Mandado de Segurança impetrado pelos servidores públicos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará com objetivo de afastar ato ilegal e abusivo do Presidente daquela Corte, que reduziu a remuneração dos autores, em atenção ao subteto remuneratório instituído pela Lei Estadual 13.463/2004, que fixou como limite máximo o subsídio dos Deputados Estaduais e não mais o limite remuneratório dos Conselheiros da Corte de Contas. 2. Da leitura do art. 37, XI, da Constituição Federal, depreende-se que a configuração atribuída pelo Constituinte Derivado ao texto do art. 37, através da Emenda 41/2003, revela que a situação dos membros dos Tribunais de Contas estaduais não foi tratada de maneira expressa, dentre as regras remuneratórias dos agentes públicos. 3. Efetivamente, diante de tal omissão, o legislador cearense entendeu por fixar para os servidores do TCE/CE, teto remuneratório equivalente ao subsídio dos Deputados Estaduais. 4. Deveras, ainda que possa o Estado fixar teto remuneratório próprio, inclusive inferior ao previsto no art. 37, XI, da Carta Magna, pois, inexistente direito adquirido a regime jurídico, o que se discute é a impossibilidade de redução de vencimentos abaixo do devido aos Conselheiros do Tribunal de Contas Estadual. 5. É

certo que, na esfera federal, o art. 73, § 3º, da Carta Política explicitamente previu que "os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40".

6. Portanto, estando o Tribunal de Contas da União atrelado aos referenciais do Poder Judiciário Federal, aplicável o mesmo raciocínio aos servidores dos Tribunais de Contas estaduais.

7. A jurisprudência do STJ orienta-se no sentido de que, para os servidores dos Tribunais de Contas Estaduais, incide o teto remuneratório constitucional aplicável ao Poder Judiciário - limitado a 90,25% do subsídio dos Ministros do STF. Precedente: AgRg no RMS 28.120/CE, Rel. Min. Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 18/6/2014, DJe 7/8/2014).

8. Entendimento que não implica a declaração de inconstitucionalidade da norma prevista no art. 2º da Lei Estadual 13.463/2004, genericamente considerada, mas apenas a sua inaplicabilidade à hipótese em exame, em função do princípio da irredutibilidade de vencimentos.

9. Recurso Ordinário provido. (RMS 38.035/CE, Relator(a): Min. HERMAN BENJAMIN, 2ª Turma, julgado em 02/02/2016)

A mesma construção lógica deve ser aplicada aos servidores do Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas do Estado e Ministério Público de Contas dos Municípios. Como já referido, a Constituição Federal estabeleceu simetria entre as carreiras do Poder Judiciário e o Ministério Público. Desta sorte, aos seus servidores, devem ser aplicadas as mesmas regras de limite de remuneração, ou seja, **retribuição limitada ao subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça, respeitado o limiar de 90,25% do valor do subsídio mensal pago ao Ministro do STF.**

Pois bem.

Estabelecidas as premissas jurídicas do teto de retribuição, passemos à análise do regime jurídicos das despesas com servidores vinculados aos Três Poderes e órgãos autônomos do Estado do Pará.

Uma análise acurada da Constituição Estadual revela que o Estado do Pará **não acompanhou a evolução dos limites remuneratórios impostos pela Constituição Federal.**

Ora, o § 2º, do art. 39, da Constituição Estadual, **possui a mesma redação dada pela já revogada Emenda Constitucional 19/98 ao inciso, XI, do art. 37, da Constituição Federal, senão vejamos:**

Art. 39. Os cargos, empregos e funções públicas serão condignamente remunerados, vedado o exercício gratuito dos mesmos.

(...)

§ 2º. 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 do Estado 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.

Vê-se, portanto, que neste ponto a Constituição Estadual **fora revogada pela EC 41/2003**, sofrendo de insuperável antinomia com a Constituição Federal, o que compele seu afastamento.

Uma vez que inexistente, segundo nosso conhecimento, Emenda Constitucional Estadual concedendo teto único aos servidores dos Três Poderes, nos moldes do §12, do art. 37, os parâmetros para estabelecimento dos subtetos remuneratórios estão delineados no inciso XI, do mesmo artigo:

- a) No âmbito Poder Executivo, as remunerações e subsídios dos servidores da Administração Direta e Indireta devem estar limitados pelo valor relativo ao subsídio do Governador do Estado, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);
- b) No âmbito do Poder Legislativo, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar limitados pelo relativo ao subsídio atualmente pago aos Deputados Estaduais, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);
- c) No âmbito do Poder Judiciário, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar limitados ao valor do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual, atualmente fixado em R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e um reais e onze centavos), ou seja, correspondente aos exatos 90,25% do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
- d) Quanto aos membros da Magistratura Estadual, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público Estadual, do Ministério Público de Contas do Estado, do Ministério Público de Contas dos Municípios, da Advocacia Pública Estadual e da Defensoria Pública Estadual, o subsídio deve seguir a

regra do inciso XI, do art. 37, da CF, e não ultrapassar o teto de 90,25% dos valores pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Todavia, a sua remuneração total poderá atingir o teto geral, alcançando o valor do subsídio mensal dos Ministros da Suprema Corte;

- e) Quanto aos servidores do Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas do Estado, Ministério Público de Contas dos Municípios, o valor de retribuição encontra limite no subsídio pagos aos membros, respeitado, **sempre**, o máximo de 90,25% do subsídio mensal pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou seja, R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e hum reais e onze centavos);

Destarte, o teto remuneratório a ser praticado no funcionalismo público estadual não é o mesmo do previsto para os Ministros do Supremo Tribunal (teto geral), conforme prevê, erroneamente, o §2º, do art. 39 da Constituição Estadual.

A existência de subtetos estabelece inafastáveis faixas de limites de remuneração. O pagamento feito além das raias remuneratórias delimitadas pela Lei Fundamental importa em violação qualificada do texto constitucional e enseja lesão à ordem pública.

Esta é a senda trilhada pela remansosa jurisprudência da Suprema Corte brasileira:

Agravo Regimental em Suspensão de Segurança. 2. Observância do limite remuneratório dos Servidores Públicos estabelecido pelo art. 37, XI, da Constituição de República, com redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003. 3. O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção de proventos ou remuneração por servidores públicos acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República, enseja lesão à ordem pública. 4. Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo dos mandados de segurança objeto da presente discussão. Precedentes. 5. A decisão do Plenário no MS 24.875 (rel. Sepúlveda Pertence, DJ 06.10.06) refere-se apenas à concessão da segurança para que os impetrantes recebam o acréscimo previsto no art. 184, III, da Lei 1.711/52, de 20% sobre os proventos da aposentadoria, até sua ulterior absorção pelo subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, determinado em lei. Tal questão não se confunde com a controvérsia versada no caso. 6. Agravos Regimentais conhecidos e improvidos. (SS 2522 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES

(Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 12/06/2008, DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 EMENT VOL-02330-01 PP-00130)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. TETO REMUNERATÓRIO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES NELA FIXADOS. EXCESSOS. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DECISÃO AGRAVADA QUE DEFERIU A SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a percepção por servidores públicos de proventos ou remuneração acima do limite estabelecido no art. 37, XI, da Constituição da República enseja lesão à ordem pública. II – Impõe-se a suspensão das decisões como forma de evitar o efeito multiplicador, que se consubstancia no aforamento, nos diversos tribunais, de processos visando ao mesmo escopo. Precedentes. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (STA 787 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 20-09-2016 PUBLIC 21-09-2016)

Cumpre-nos, ainda, registrar que é descabido qualquer reclame em sentido contrário, notadamente se fundado no princípio da irredutibilidade de remuneração dos servidores públicos, previsto no inciso XV, do art. 37, da Constituição. A garantia da irredutibilidade só terá validade se aplicada dentro das balizas legais e constitucionais. Outra não é a posição da boa doutrina administrativista/constitucional:

“A garantia da irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos está consagrada no art. 37, inciso XV, da CF, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Um princípio aplicado inicialmente para certas carreiras, tais como, os magistrados e membros do Ministério Público, a partir da CF de 1988, foi estendida para todos os servidores públicos. Trata-se de um benefício de ordem pessoal, mais inerente à pessoa do servidor do que à função por ele desempenhada.

Importante grifar ainda que tal garantia só é válida quando a retribuição paga ao servidor é legal, fixada conforme as exigências constitucionais e legais, não estando protegida a remuneração fixada ou reajustada ilegalmente.”⁴ – negrejamos.

⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5.ed. Niterói: Impetus, 2011. p. 711

Ora, se a remuneração está sendo paga em patamar além do previsto no texto constitucional, por óbvio, está em desacordo com os ditames da Lei Fundamental e, por conseguinte lógico, o excesso deverá ser reduzido até o limite imposto.

Anote-se, ainda, que é o próprio STF que demarca o limite temporal da boa-fé nos recebimentos acima do teto, fincando que qualquer **excesso pago após o dia 18 de novembro de 2015** é perfeitamente ressarcível, descabendo trazer alegações lastreadas na boa-fé⁵.

Em simples linhas, o pagamento de remunerações superiores ao teto de retribuição estabelecido para cada nível federativo e cada esfera de Poder importa em violação direta da Constituição Federal, de modo a se afastar a incidência do princípio da irredutibilidade até o limite da remuneração prefixada.

A questão fora delimitada, com precisão, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 609.381/GO. Ao enfrentar a matéria, o Pleno da Suprema Corte definiu que, para a incidência da garantia constitucional da irredutibilidade, o padrão remuneratório tenha sido obtido de maneira em conformidade com o ordenamento jurídico, ou seja, conforme o direito, bem como esteja compreendido no limite máximo predefinido pela Constituição Federal.

O acórdão do julgado restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TETO DE RETRIBUIÇÃO. EMENDA CONSTITUCIONAL 41/03. EFICÁCIA IMEDIATA DOS LIMITES MÁXIMOS NELA FIXADOS. EXCESSOS. PERCEPÇÃO NÃO RESPALDADA PELA GARANTIA DA IRREDUTIBILIDADE. 1. O teto de retribuição estabelecido pela Emenda Constitucional 41/03 possui eficácia imediata, submetendo às referências de valor máximo nele discriminadas todas as verbas de natureza remuneratória percebidas pelos servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ainda que adquiridas de acordo com regime legal anterior. 2. A observância da norma de teto de retribuição representa verdadeira condição de legitimidade para o pagamento das remunerações no serviço público. Os

⁵ Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada **a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015**. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento da Emenda Constitucional 41/2003, a título de vantagens pessoais. [RE 606.358, rel. min. **Rosa Weber**, j. 18-11-2015, P, DJE de 7-4-2016, com repercussão geral.]

valores que ultrapassam os limites pré-estabelecidos para cada nível federativo na Constituição Federal constituem excesso cujo pagamento não pode ser reclamado com amparo na garantia da irredutibilidade de vencimentos. **3. A incidência da garantia constitucional da irredutibilidade exige a presença cumulativa de pelo menos dois requisitos: (a) que o padrão remuneratório nominal tenha sido obtido conforme o direito, e não de maneira ilícita, ainda que por equívoco da Administração Pública; e (b) que o padrão remuneratório nominal esteja compreendido dentro do limite máximo pré-definido pela Constituição Federal. O pagamento de remunerações superiores aos tetos de retribuição de cada um dos níveis federativos traduz exemplo de violação qualificada do texto constitucional.** 4. Recurso extraordinário provido. (RE 609381, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-242 DIVULG 10-12-2014 PUBLIC 11-12-2014) – **negrejamos.**

É bem verdade que, devido à complexidade da matéria e à gama de legislações e posicionamentos jurisprudenciais que regulam o caso em tablado, possa nos ter escapado a aprovação de Emenda Constitucional que tenha alterado a Carta Estadual para unificar os tetos no serviço público estadual, na forma como facultou a Constituição Federal. Caso exista, impende que a Equipe de Inspeção, a ser designada para a confrontação dos valores pagos com as prescrições legais, indique sua data de aprovação.

Em não sendo esta a hipótese, as práticas remuneratórias de todos os órgãos do Estado devem entrar em compasso com os ditames constitucionais, com especial detença no tetos e subtetos estaduais.

O pagamento de vencimentos/subsídios além do teto e subtetos constitucionais pode estar causando massivo prejuízo aos recursos públicos estaduais, colaborando para o inchaço da folha de pagamento, e possível desequilíbrio econômico-financeiro do Estado do Pará.

D. DA NECESSIDADE DE PROVIMENTO LIMINAR *INAUDITA ALTERA PARS* PARA REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA

Todo órgão com atribuição de julgamento possui, inerentemente à esta função, o poder e o dever de zelar pela efetividade de suas decisões.

É por isso que a Lei Orgânica do TCE/PA fez por prever em seu artigo 88 a possibilidade de provimento cautelares pelo Tribunal.

Regulamentando o poder-dever da Corte em expedir medidas cautelares, assim previu o Regimento Interno do TCE:

Art. 251. O Tribunal, no curso de qualquer apuração, determinará medidas cautelares sempre que existirem fundamentos e provas suficientes, nos casos de:

I - receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio;

II - risco de ineficácia da decisão de mérito;

III - inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

O MPC tem indiscutível legitimidade para requerer provimento cautelar:

Art. 253. São legitimados para requerer medida cautelar:

I - o Relator;

II - o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

§ 1º A iniciativa da hipótese prevista no inciso I poderá ser mediante proposta da unidade técnica ou de equipe de fiscalização.

§ 2º Na ausência ou inexistência de Relator, compete ao Presidente do Tribunal a adoção de medidas cautelares urgentes.

Mais à frente o Regimento traz exemplos de medidas cautelares passíveis de deferimento:

Art. 252. São medidas cautelares aplicadas pelo Tribunal:

I - recomendação à autoridade superior competente do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração;

III - sustação de ato impugnado ou de procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada.

Parágrafo único. Será solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo fixado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista neste artigo.

De fato, não se pode entender como exaustivo o rol de medidas cautelares previstas no artigo 252 do Regimento Interno, haja vista ser atribuído aos Tribunais de Contas, na dicção do STF, verdadeiro **poder geral de cautela**, de modo a preservar a efetividade de suas decisões corretivas e/ou punitivas.

Tal conclusão fora sacramentada pelo Pleno do STF, em processo cuja ementa é a seguir transcrita:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, **possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões**). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

No bojo do acórdão, os Ministros do STF concordaram quase à unanimidade com a premissa lançada pelo Ministro Celso de Mello:

*“o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público**”*

A atribuição de um poder geral de cautela tem como consequência a admissão de medidas cautelares atípicas, isto é, qualquer medida outra que, embora não prevista expressamente na lei, mas que seja apta para sanar a lesão ao erário e resguardar a jurisdição da Corte de Contas pode ser deferida pelo TCE.

Pois bem.

No caso em estudo, mostra-se imperioso o deferimento de medida cautelar que expurgue o entendimento do valor do subsídio do Supremo como teto do funcionalismo público paraense, **determinando a observação imediata da limitação de pagamento nos moldes a seguir expostos:**

- a) **No âmbito Poder Executivo**, as remunerações e subsídios dos servidores da Administração Direta e Indireta devem estar **limitados pelo valor relativo ao subsídio do Governador do Estado**, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);
- b) **No âmbito do Poder Legislativo**, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar **limitados pelo relativo ao subsídio atualmente pago aos Deputados Estaduais**, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);
- c) **No âmbito do Poder Judiciário**, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar **limitados ao valor do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual, atualmente fixado em R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e hum reais e onze centavos)**, ou seja, correspondente aos exatos 90,25% do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
- d) Quanto aos membros da Magistratura Estadual, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público Estadual, do Ministério Público de Contas do Estado, do Ministério Público de Contas dos Municípios, da Advocacia Pública Estadual e da Defensoria Pública Estadual, o subsídio deve seguir a regra do inciso XI, do art. 37, da CF, e não ultrapassar o teto de 90,25% dos valores pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Todavia, a sua remuneração total poderá atingir o teto geral, alcançando o valor do subsídio mensal dos Ministros da Suprema Corte;
- e) Quanto aos servidores do Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas do Estado, Ministério Público de Contas dos Municípios, o valor de retribuição encontra limite no subsídio pagos aos membros, respeitado, **sempre**, o máximo de 90,25% do

subsídio mensal pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou seja, R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e hum reais e onze centavos);

De outra senda, é também imperiosa a determinação de instauração de inspeção extraordinária em todos os órgãos e entidades públicas do Estado.

Como se sabe, a inspeção, tal qual a auditoria, tem por finalidade a obtenção de informação e conhecimento acerca da legalidade e ou dos resultados das finanças, atividades, projetos, programas, políticas e órgãos governamentais.

Por intermédio de procedimentos específicos, aplicados no exame de registros e documentos, e na obtenção de informações e confirmações, a inspeção colhe os elementos necessários para se verificar se determinada situação está em conformidade com a legislação aplicável.

Os procedimentos de inspeção, no âmbito desta Corte de Contas, estão previstos nos art. 82 e 83, do Regimento Interno:

Art. 82. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado para suprir omissões, esclarecer dúvidas, apurar a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos e fatos específicos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para apurar denúncias ou representações.

Art. 83. As Inspeções classificam-se em:

I - ordinárias: visam a suprir omissões, falhas ou dúvidas e esclarecer aspectos atinentes a atos, documentos ou processos em exame, podendo ser determinadas pelo Diretor do Departamento de Controle Externo, pelo Relator ou pelo Tribunal Pleno, conforme o caso;

II - extraordinárias: têm como objetivo o exame de fatos ou ocorrências cuja relevância ou gravidade exija apuração em caráter de urgência, e serão ordenadas pelo Tribunal Pleno, por proposta do Relator ou do Ministério Público junto ao Tribunal.

Parágrafo único. O ato que determinar a inspeção extraordinária indicará o objeto e assinará o prazo para a sua realização e encaminhamento do relatório conclusivo ao Relator, competindo ao Tribunal Pleno decidir sobre a prorrogação desse prazo, se necessário

Como visto, cabe Inspeção Extraordinária na hipótese em que a relevância ou gravidade dos fatos exija apuração em caráter de urgência.

É o caso.

A notícia de servidores públicos estaduais recebendo quantias em muito acima do teto geral estabelecido pela Constituição Federal, reclama a realização de imediata Inspeção Extraordinária

para que se identifique a existência de supersalários e, caso estejam sendo de fato pagos, se desenraizem das folhas de pagamento.

Não só isso. Identificada a revogação por incompatibilidade com a Constituição Federal do art. 39, §2º, da Constituição Estadual, que permite que todos os servidores estaduais, em todas as esferas de poder, percebam retribuição no mesmo patamar dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, torna-se absolutamente imperioso a realização de Inspeção junto a todos os Órgãos Governantes Superiores para que se identifique os vencimentos/subsídios **pagos acima dos subtetos e se proceda ao ajustamento dos limites remuneratórios previstos na Constituição Federal.**

A inspeção deve alcançar, também, os servidores inativos e pensionistas, avaliando os valores pagos a título de aposentadoria e pensão, e verificando a adequação ao teto remuneratório. Isto porque, mesmo os valores percebidos antes da Emenda Constitucional 41/03, a título de vantagens pessoais, devem ser computados para fins de teto remuneratório.

Nesse contexto, é importante repisar que a Constituição Federal assegura a irredutibilidade dos subsídios e dos vencimentos dos exercentes de cargos e empregos públicos que se inserem nos limites impostos pelo artigo 37, XI, da Constituição Federal. **Todavia, ultrapassado o teto, cessa a garantia oferecida pelo artigo 37, XV, da Lei Fundamental, inclusive quanto a vantagens adquiridas antes do advento da Emenda Constitucional 41/03 e supostamente albergadas pelo direito adquirido.**

Neste sentido, o STF, ao julgar o RE 606.358/SP, que teve reconhecida a Repercussão Geral (inclusão de vantagens pessoais no teto remuneratório estadual após a PEC 41/03), fixou o seguinte precedente:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REMUNERAÇÃO. INCIDÊNCIA DO TETO DE RETRIBUIÇÃO. VANTAGENS PESSOAIS. VALORES PERCEBIDOS ANTES DO ADVENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003. INCLUSÃO. ART. 37, XI e XV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Computam-se para efeito de observância do teto remuneratório do art. 37, XI, da Constituição da República também os valores percebidos anteriormente à vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003 a título de vantagens pessoais pelo servidor público, dispensada a restituição dos valores recebidos em excesso de boa-fé até o dia 18 de novembro de 2015. 2. O âmbito de incidência da garantia de irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV, da Lei Maior) não alcança valores excedentes do limite definido no art. 37, XI, da Constituição da República. **3. Traduz afronta direta ao art. 37, XI e XV, da Constituição da República a exclusão, da base de incidência do teto remuneratório, de valores percebidos, ainda que antes do advento**

da Emenda Constitucional nº 41/2003, a título de vantagens pessoais. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 606358, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18/11/2015, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-063 DIVULG 06-04-2016 PUBLIC 07-04-2016)

O pleito cautelar deve ser coercitivo, com imposição de multa para os dirigentes que não colaborem com a realização dos procedimentos de inspeção. Ademais, também haverá responsabilidade solidária do dirigente público que, sem justa causa, deixe de obedecer à determinação do TCE, olvidando de adotar o teto e o subteto estadual de remuneração.

Outrossim, a referida medida cautelar manterá eficácia até o julgamento final desta representação, nos termos do previsto no art. 252, III, do Regimento Interno.

Por fim, cumpre salientar que o deferimento da medida cautelar é imprescindível para se evitar novas sangrias aos cofres públicos, tendo em vista que a medida que o tempo passa, mais e mais o erário estadual é desfalcado.

III. DOS PEDIDOS.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará vem, com suporte na fundamentação jurídica ora expedida, requerer:

- a) o recebimento e o processamento da presente Representação, **dando-lhe trâmite de urgência**, haja vista o previsto no art. 42, VIII, do Regimento Interno;
- b) o deferimento de medida cautelar *inaudita altera pars* **que expeça determinação a todos os Órgãos Governantes Superiores (OGS's) indicados no item II, B**, para que pratiquem o abate teto de acordo com o seguinte:
 1. **No âmbito Poder Executivo**, as remunerações e subsídios dos servidores da Administração Direta e Indireta devem estar **limitados pelo valor relativo ao subsídio do Governador do Estado**, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);

2. **No âmbito do Poder Legislativo**, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar **limitados pelo relativo ao subsídio atualmente pago aos Deputados Estaduais**, atualmente estabelecido, salvo engano, no patamar de R\$ 25.322,25 (vinte e cinco mil, trezentos e vinte e dois reais e vinte e cinco centavos);
 3. **No âmbito do Poder Judiciário**, as remunerações e subsídios dos servidores devem estar **limitados ao valor do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça Estadual, atualmente fixado em R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e hum reais e onze centavos)**, ou seja, correspondente aos exatos 90,25% do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
 4. Quanto **aos membros** da Magistratura Estadual, do Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal de Contas dos Municípios, do Ministério Público Estadual, do Ministério Público de Contas do Estado, do Ministério Público de Contas dos Municípios, da Advocacia Pública Estadual e da Defensoria Pública Estadual, o subsídio deve seguir a regra do inciso XI, do art. 37, da CF, e não ultrapassar o teto de 90,25% dos valores pagos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Todavia, a sua remuneração total poderá atingir o teto geral, alcançando o valor do subsídio mensal dos Ministros da Suprema Corte;
 5. Quanto **aos servidores** do Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios, Ministério Público Estadual, Ministério Público de Contas do Estado, Ministério Público de Contas dos Municípios, o valor de retribuição encontra limite no subsídio pagos aos membros, respeitado, **sempre**, o máximo de 90,25% do subsídio mensal pago aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ou seja, R\$ 30.471,11 (trinta mil, quatrocentos e setenta e hum reais e onze centavos);
- c) a **realização de Inspeção Extraordinária nos Órgãos Governantes Superiores (OGS's) indicados no item II, B**, nos termos do art. 83, II, do Regimento Interno, de modo a confrontar os valores dos vencimentos/subsídios/aposentadorias/pensões pagos aos servidores (ativos e inativos) com as faixas de limite remuneratório impostas pela Constituição Federal, identificando aqueles que percebem retribuição **acima do teto e, também, do subteto** constitucionais;
 - d) identificadas retribuições acima dos limites do teto e do **subteto**, cada órgão deverá fazer cessar o pagamento do excesso, **bem como abrir procedimento administrativo**

individualizado para cobrança dos valores recebidos a maior a partir de 18 de novembro de 2015, data apontada pelo STF como marco temporal definitivo de valores pagos com boa-fé,

- e) a expedição de determinação para o desconto em folha dos valores pagos a maior para fins de ressarcimento, limitando a parcela a no máximo 30% da remuneração do servidor⁶;
- f) no caso de recebimento acima do teto respaldado por decisão judicial, expedir determinação aos órgãos da advocacia pública estadual, notadamente a douta Procuradoria-Geral do Estado, para que envide esforços na reforma/rescisão destes provimentos judiciais, recomendando-se até mesmo a instauração de mutirões, mantendo relatório circunstanciado de todas suas ações ao Tribunal de Contas do Estado;
- g) o monitoramento de todas as determinações cá encetadas, com especial destaque dos valores porventura economizados, e ainda das verbas sujeitas ao ressarcimento do erário;
- h) ao fim, a procedência definitiva da presente Representação, confirmando os termos das medidas cautelares aqui requeridas.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Belém, segunda-feira, 1º de dezembro de 2015.

FELIPE ROSA CRUZ

Procurador-Geral de Contas do Estado

⁶ Acórdão TCU 1520/2016 (Plenário, Relator Zymler). PESSOAL. RESSARCIMENTO ADMINISTRATIVO. DETERMINAÇÃO TCU. LEGISLAÇÃO. ACEITAÇÃO. RESPONSÁVEL. INAPLICABILIDADE. A determinação do TCU para desconto da dívida na remuneração dos responsáveis tem fundamento na lei 8.443/1992 (art. 28, inciso I), e não na Lei 8.112/90 (art. 46), **devendo ser cumprida independentemente de concordância do servidor atingido.**



PATRICK BEZERRA MESQUITA
Procurador de Contas do Estado

DOCUMENTOS JUNTADOS:

ANEXO.1 .Cópia de matérias jornalística veiculada no periódico Diário do Pará em 28 de novembro de 2016.