

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.123, DE 2015

Disciplina, em âmbito nacional, a aplicação do limite máximo remuneratório mensal de agentes políticos e públicos de que tratam o inciso XI do *caput* e os § 9º e § 11 do art. 37 da Constituição.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Lucas Vergílio

I - RELATÓRIO

Oriundo do Poder Executivo, o projeto em análise pretende introduzir na legislação ordinária regras destinadas a disciplinar, “em âmbito nacional”, a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do *caput* do art. 37 e nos §§ 9º e 11 do mesmo dispositivo, os quais vigoram com a seguinte redação:

Art. 37.

.....

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;

.....

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

.....

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

A Exposição de Motivos que acompanha a matéria, subscrita pelo Ministro Nelson Barbosa, explica por meio destas ponderações o projeto em apreço:

A presente proposição objetiva definir as questões relativas à operacionalização do teto remuneratório, inclusive nos casos de acumulação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como nas empresas públicas e sociedades de economia mista, e respectivas subsidiárias, que perceberem recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de pagamento de despesas de pessoal ou custeio em geral.

Propõe-se, na forma do § 11 do art. 37 da Constituição Federal, a exclusão das parcelas de caráter indenizatório no cômputo do limite remuneratório, tais como,

ajuda de custo para mudança e transporte, diárias, auxílio-funeral e indenização de transporte.

Estabelece que o limite remuneratório aplicar-se-á também nas hipóteses de acumulações de cargos constitucionalmente admitidos no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, cuja soma total das remunerações será reduzida proporcionalmente, ainda que provenientes de proventos de inatividade ou de pensões.

No que se refere à cessão de servidores públicos entre entes federativos distintos, o ressarcimento de remuneração da entidade cedente ficará limitado ao teto do órgão cessionário.

Foram oferecidas, no prazo regimental, 17 (dezesete) emendas de plenário à proposição em análise, a seguir descritas.

As Emendas nºs 01/2015 e 06/2015, respectivamente do Deputado Otávio Leite e da Deputada Jô Moraes, buscam dar soluções distintas às promovidas pelo projeto em relação à retribuição paga em moeda estrangeira a servidores lotados fora do país. Paralelamente, sustentam a inaplicabilidade do limite remuneratório a algumas parcelas remuneratórias atribuídas a esses servidores em razão de sua natureza indenizatória.

As Emendas nºs 02/2015 e 05/2015, a primeira do Deputado André Fufuca e a segunda do Deputado Valtenir Pereira, propõem a alteração do alcance do projeto, para excluir de sua incidência a remuneração de magistrados e de membros do Ministério Público.

As Emendas nºs 03/2015 e 04/2015, do Deputado Valtenir Pereira, e 07/2015, 08/2015 e 14/2015, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, propõem que não sejam submetidas à aplicação do limite remuneratório as parcelas que especificam.

As Emendas nºs 09/2015, 11/2015, 12/2015, 13/2015, 15/2015 e 16/2015, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, e 17/2015, do Deputado Wellington Roberto, sugerem que sejam alterados os procedimentos previstos no projeto para aplicação do limite remuneratório.

Por fim, a Emenda nº 10/2015, do Deputado Arnaldo Faria de Sá, pretende que seja acrescentada na ementa e no art. 1º do projeto alusão à

prerrogativa prevista no § 12 do art. 37 da Constituição, segundo o qual os Estados e o Distrito Federal podem determinar que se aplique a retribuição de desembargadores como teto para a remuneração de seus servidores. Adotada a providência, altera-se o limite aplicável a tais instâncias, razão pela qual a referida emenda adapta o art. 2º do projeto a essa circunstância.

Em razão do deferimento do Requerimento nº 3.418, de 2015, a Emenda nº 02/2015, subscrita pelo Deputado André Fufuca, foi retirada de tramitação, razão pela qual não se insere manifestação a respeito no presente parecer.

A matéria tramita em regime de urgência constitucional, nos termos do § 1º do art. 64 da Lei Maior, do que decorre a submissão do projeto de forma simultânea aos colegiados técnicos encarregados de sua apreciação. Pelo mesmo motivo, a proposição passará a sobrestar a tramitação de matérias sem prazo para decisão inseridas na pauta do Plenário, depois de transcorridos quarenta e cinco dias de sua edição, conforme preceitua o § 2º do dispositivo constitucional invocado pelo Poder Executivo ao apresentar a proposição.

II - VOTO DO RELATOR

O exame de mérito do projeto em alcance deve se iniciar pela análise de sua necessidade. A assertiva decorre da existência de corrente interpretativa, até aqui predominante, segundo a qual o limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição constituiria norma de aplicação direta e independeria de regramento em nível inferior para que se consubstancie a efetividade de seus termos.

Examinada sem a necessária cautela, seria essa a conclusão obtida na mais recente decisão do Supremo Tribunal Federal a respeito, materializada no Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 609.381/GO, relatado pelo Ministro Teori Zavascki. Tal precedente se encontra resumido da seguinte forma:

Ementa: 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 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.

Caso se interprete o julgamento do Pretório Excelso a partir da literalidade do texto editado como síntese de seu conteúdo, não haveria razão para preservar a maioria dos dispositivos inseridos no projeto de lei em apreciação. Uma vez que inexistiriam parcelas remuneratórias aptas a serem eximidas da aplicação do limite constitucional – com exceção das indenizatórias, conforme a combinação resultante do § 11 do art. 37 da Carta, aqui já transcrito, e o art. 4º da Emenda Constitucional nº 47, de 2005¹ –, a matéria deveria ser abordada em lei ordinária somente para definir quais parcelas se revestem de natureza indenizatória. Examinada a questão a partir dessa perspectiva, o conteúdo normativo em apreço só seria válido e necessário no que diz respeito ao art. 4º do projeto referido neste parecer, em que se enfrenta justamente a exceção inserida de forma expressa na Carta Magna.

¹ “Art. 4º Enquanto não editada a lei a que se refere o § 11 do art. 37 da Constituição Federal, não será computada, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do mesmo artigo, qualquer parcela de caráter indenizatório, assim definida pela legislação em vigor na data de publicação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.”

Tal conclusão não resiste, contudo, a uma análise mais cuidadosa do conjunto normativo de que se cuida. Para que se demonstre a assertiva, reputa-se indispensável, em primeiro plano, expor de forma retrospectiva os fatos que deram origem à atual configuração do limite remuneratório previsto na Constituição.

Com esse intuito, cabe recordar que o texto original da Carta promulgada em 1988 não ia além de determinar que se aplicassem à remuneração dos servidores públicos os limites remuneratórios estabelecidos no inciso XI do art. 37, variáveis conforme a esfera de Poder e a instância federativa. A partir desse formato, enquanto vigorou a versão primitiva da norma constitucional de que se cuida, conferiu-se ao seu teor uma leitura por meio da qual se restringia a aplicação do comando a que se alude.

De fato, pacificou-se, no Supremo Tribunal Federal, a premissa de que não incidiria limite remuneratório sobre vantagens de natureza pessoal. Tal entendimento chegou inclusive a ser contemplado em legislação ordinária (Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994). No âmbito da discussão travada em torno da reforma administrativa promovida por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, trabalhou-se com o propósito de invalidar a referida interpretação do texto constitucional, atribuindo-se ao dispositivo da Carta alcançado pelo projeto em apreço a seguinte redação:

Art. 37.

.....

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;

As alterações em relação ao texto primitivo da Carta, no que diz respeito ao formato adotado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, verificaram-se nos seguintes aspectos:

- passou-se a afirmar, de modo taxativo, que o limite estabelecido no âmbito do dispositivo alterado incidiria sobre qualquer espécie remuneratória, percebida “cumulativamente ou não”;

- para que não restasse dúvida sobre a universalidade da aplicação do limite de que se cuida, inseriu-se no texto constitucional determinação expressa para que se submetessem ao aludido parâmetro “as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”;

- unificou-se o limite remuneratório, determinando-se que prevalecesse, para essa finalidade, em todas as instâncias federativas e esferas de Poder, “o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”.

Cabe esclarecer que se considera inovadora apenas em termos formais a expressão “percebidas cumulativamente ou não”, inserida, como se viu, no texto da Carta. No que diz respeito ao conteúdo, reputa-se que já era esse o teor da redação aprovada pelo legislador constituinte originário, na medida em que a acumulação de cargos públicos não constituía exceção à aplicação do limite remuneratório.

Quanto a esse aspecto, cumpre assinalar que não se enxerga qualquer fundamento objetivo na interpretação que vulgarmente se atribui ao referido aposto. Afirmar-se que o limite remuneratório deve ser aplicado sobre o somatório de remunerações acumuladas, conforme teor frequentemente extraído do excerto em questão, de forma alguma corresponde a determinar a aplicação do supracitado limite sobre parcelas “percebidas cumulativamente ou não”.

De fato, quando se sustenta que o limite constitucional se aplique a parcelas “percebidas cumulativamente ou não”, a única expressão literal do comando reside naquilo que se assinalou, isto é, a acumulação de rendimentos não configura exceção à incidência do teto remuneratório. Qualquer outra abordagem, por mais que se encontre disseminada, terá extraído do texto da Carta conteúdo que excede a forma como se viu reduzido a termo.

O tema merecerá menção específica no curso do presente voto, mas por ora é melhor limitar a discussão aos aspectos efetivamente inovadores produzidos pela Emenda Constitucional nº 19/1998. A unificação dos limites anteriormente previstos e a determinação para que o parâmetro se aplique a “vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza” constituíram alterações significativas no regime

constitucional, na medida em que no primeiro aspecto se confrontou o texto alterado e no segundo se buscou enfrentar a jurisprudência consolidada a seu respeito.

A primeira modificação resultaria, contudo, na inviabilidade do novo sistema. Ao tempo em que submeteu a totalidade das parcelas remuneratórias devidas a agentes públicos ao limite remuneratório, o constituinte derivado estabeleceu, para definir a retribuição que serviria como limite, um rito cuja efetivação terminaria sendo adotada como condição *sine quae non* para que a nova regra se visse implementada.

É que se estabeleceu, para delimitação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, um procedimento legislativo *sui generis*, jamais experimentado até então. Determinou-se que os aludidos subsídios decorreriam de lei ordinária “de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal”, conforme redação atribuída ao inciso XV do art. 48 da Carta.

Por força dessa circunstância, em sucessivas decisões adotadas a respeito, a Corte Constitucional inferiu que a modificação produzida pela Emenda Constitucional nº 19/1998 não se revestia de aplicabilidade imediata. Dependeria da definição, observado o peculiar processo legislativo anteriormente referido, do parâmetro a partir do qual adquiriria efetividade, isto é, não haveria repercussão da nova sistemática sobre casos concretos enquanto não fosse editada a lei de iniciativa conjunta prevista na aludida Emenda Constitucional. À guisa de ilustração, verifique-se o entendimento prolatado no seguinte acórdão (RE-AgR 436.944, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, DJ 24.4.2009):

DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO. MILITAR. EX-COMBATENTE. TETO
REMUNERATÓRIO NÃO AUTO-APLICÁVEL. MATÉRIA
DE ORDEM INFRACONSTITUCIONAL.

1. A questão tratada nos autos diz respeito à aplicação das Leis 4.297/63 e 5.698/71 e Decreto 2.172/97 sendo de índole infraconstitucional, não autorizando a apreciação por esta Corte.

2. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que o art. 37, XI, da Carta Magna,

com a redação dada pela EC 19/98, na parte que trata do teto remuneratório, não é autoaplicável.

3. Agravo regimental improvido.

Ante a inviabilidade prática de se produzir a heterodoxa lei ordinária cogitada pelo legislador constituinte derivado, tendo em vista que não se entenderam a respeito as autoridades encarregadas de viabilizá-la, nova alteração seria produzida no texto constitucional. Trata-se da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que atribuiu ao dispositivo regulamentado pelo projeto em exame a redação que se copiou no início deste parecer.

Vistas isoladamente, as modificações produzidas pela Emenda Constitucional nº 41/2003 restringem-se ao restabelecimento da distinção de limites de acordo com a instância federativa em que a questão se viu disciplinada. Apenas na União se preservaram os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal como o parâmetro a ser observado na fixação do teto. No âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a retribuição de outras autoridades passou a desempenhar tal função.

As inovações de maior interesse para a presente discussão decorreram de normas jurídicas distintas da que estabelece o limite remuneratório propriamente dito. De um lado, afastou-se o rito diferenciado anteriormente previsto para a fixação dos subsídios dos magistrados que compõem a Corte Constitucional, ao se atribuir nova redação ao inciso XV do art. 48 da Carta; de outro, foi estabelecido, em nova regra transitória (art. 8º da Emenda Constitucional nº 41/2003²), um parâmetro provisório para aplicação do teto, enquanto não se fixassem os subsídios que comporiam a retribuição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A partir dessa combinação de circunstâncias, a jurisprudência a respeito viu-se igualmente alterada e passou-se a reconhecer que a norma constitucional dispensaria a edição de legislação de nível inferior para repercutir no ordenamento jurídico. Mesmo a eventual existência de direito adquirido à percepção de retribuições

² “Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, 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 da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos.”

superiores ao limite constitucional, que chegou a ser reconhecida pelo Supremo em sede de mandado de segurança (MS 24.875/DF) restou afastada pelo recurso extraordinário com repercussão geral aqui já referido (RE 609.381/GO).

A abrangência do texto aprovado pela Emenda Constitucional nº 41/2003 não seria amenizada pela jurisprudência, mas por alteração posterior da própria Lei Maior, produzida pela supracitada Emenda Constitucional nº 47/2005, em que foram, como se viu, excluídas do cotejo com o teto remuneratório parcelas de natureza indenizatória. Também de acordo com o que já se afirmou a respeito, a EC 47/2005 cuidou de assegurar que, enquanto não regulado o tema por lei ordinária, seriam consideradas indenizatórias as parcelas assim reconhecidas pela legislação que as implementou.

Nesse contexto, estaria sendo direcionada contra o curso da história interpretação que pretendesse atribuir ao texto constitucional abrangência distinta da que lhe foi conferida pelo legislador constituinte derivado. O limite remuneratório, exatamente como se sustenta no recurso extraordinário com repercussão geral aqui aludido, não excepciona senão parcelas de natureza indenizatória e sua aplicação não poupa sequer situações constituídas antes de seu advento.

Não obstante, há que se agir com uma cautela bem maior do que a que vem sendo adotada sobre aspecto da questão ao cabo ainda não enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal. Foram especificadas as parcelas que sofreriam a incidência do teto e se constatou a impossibilidade de se invocar direito adquirido contra a restrição, mas nenhuma decisão do Pretório Excelso dirimiu a verdadeira lacuna produzida pela Constituição, na medida em que a norma aqui abordada não explicita em sua redação os procedimentos por meio dos quais devem ser materializados seus termos.

A respeito desse aspecto, é forçoso reconhecer que a fórmula mais simples para aplicação do limite remuneratório – a adição de todas as parcelas de natureza não indenizatória percebidas em determinado mês e a glosa dos montantes situados acima do teto – ainda não foi utilizada em nenhuma interpretação conferida ao texto constitucional. Ainda que se pretenda mais rigorosa que suas antecessoras, sequer a metodologia empregada no projeto em análise caminha nessa direção.

Com efeito, embora a proposição se aproxime daquela perspectiva, uma vez que submete ao limite remuneratório até o abono de permanência em serviço, cuja natureza indenizatória vem se consolidando perante o Poder Judiciário, não encontra amparo no texto em apreço a assertiva de que todas as parcelas percebidas em determinado mês devem ser adicionadas para cotejo com o limite remuneratório.

Não é essa a conclusão que se extrai da leitura dos arts. 7º e 10 do próprio projeto, segundo os quais computam-se à parte pagamentos relacionados à gratificação natalina e ao adicional de um terço devido aos servidores em gozo de férias.

Tais parcelas não possuem caráter indenizatório e na expressão literal do inciso XI do art. 37 nada autorizaria a que fossem segregadas do restante da retribuição devida ao agente público para comparação com o limite remuneratório. Ao determinar que se proceda dessa forma, o projeto em exame confirma a afirmação anteriormente produzida: nenhuma interpretação do texto constitucional ampara a tese de que a aplicação do inciso XI do art. 37 da Carta se resolve pela comparação do somatório das parcelas percebidas pelos agentes ali contemplados desprovidas de caráter indenizatório com os subsídios dos Ministros do STF.

É a partir dessa perspectiva que se deve retomar a leitura do recurso extraordinário com repercussão geral recentemente apreciado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal. Aceita a premissa aqui formulada, verifica-se que também naquela assentada não se viu resolvida a questão ainda pendente relacionada ao teto constitucional, porque os procedimentos para aplicação do limite remuneratório simplesmente não integraram a respectiva lide.

Quem se der ao trabalho de consultar o inteiro teor do acórdão prolatado no RE 609.381/GO constatará que foram outros os aspectos da questão apreciados naquela oportunidade. A decisão do Pretório Excelso permite apenas concluir com muita convicção que não se pode esgrimir contra o limite remuneratório direito adquirido e também corrobora o texto da Carta por não ter admitido que se exclua do cotejo com o teto nenhuma parcela à qual não se atribua natureza indenizatória.

Em nenhuma dessas variáveis se resolve, contudo, de que forma deve ser promovida a comparação dos rendimentos devidos a agentes públicos com o limite remuneratório. Compulsadas as 68 páginas que compõem o sobredito acórdão, em nenhuma delas se localizará a assertiva de que todas as parcelas integradas à retribuição dos agentes públicos, exceto as de caráter indenizatório, devem ser adicionadas para fins de comparação com o teto constitucional.

Definitivamente não é essa, como se sustentou, a ilação decorrente do aposto já aqui comentado. Se fosse possível extrair do excerto “percebidas cumulativamente ou não” a consequência que vulgarmente lhe é atribuída, de que forma se poderia promover um cotejo à parte de valores percebidos a título de

gratificação natalina e do terço de férias, como ocorre nos citados arts. 7º e 10 da matéria em apreço?

Reconhecida a autoaplicabilidade do dispositivo constitucional alcançado pelo projeto, é até razoável que se defenda a possibilidade de construir procedimentos em âmbito administrativo para aplicação do dispositivo, sem que se recorra a regras inseridas em lei ordinária. O que não tem cabimento, em tal cenário, é adotar essa ou aquela interpretação como a única válida, tendo em vista que apenas ao Supremo Tribunal Federal se defere a prerrogativa de traduzir de forma definitiva e incontestável a expressão do texto constitucional.

Demonstra-se, pois, de modo cabal, que a regulamentação do limite remuneratório constitucional não deve e não pode restringir-se ao estabelecimento de normas voltadas a definir quais parcelas devem ser consideradas indenizatórias. Caso não se estabeleçam também, como se procede no projeto aqui alcançado, procedimentos voltados à aplicação do teto constitucional como um todo, a lacuna anteriormente referida persistirá e os critérios de cotejo com o parâmetro previsto na Carta continuarão ao sabor dos desígnios de quem a interpreta, resultado contrário à segurança jurídica e de todo indesejável.

Superada com a devida convicção essa questão preliminar, pode-se passar à análise da procedência dos procedimentos adotados pela proposição em apreço. A lógica decorrente do projeto excepciona do somatório das parcelas desprovidas de caráter indenizatório, nos termos aqui descritos, a gratificação natalina e o terço de férias, além de excluir do limite remuneratório pagamentos que não chega a classificar como indenizatórios (art. 4º, I a V, do projeto). Para as demais verbas, a retribuição é comparada com o teto a partir da soma de tudo que é percebido pelo agente público, mas não há como sustentar a viabilidade jurídica dessa fórmula.

Trata-se, sem nenhuma dúvida, de fragilizar ostensivamente parâmetro basilar do direito constitucional posto. A Constituição assegura igualdade de tratamento a brasileiros e a estrangeiros residentes no país, razão pela qual descabe tolerar qualquer norma jurídica ou interpretação de seu teor que contrarie ou ameace a preservação dessa premissa.

Operará nesse caminho uma leitura do texto constitucional que sonegue a alguns direito que assegura a outros. O servidor que perceba retribuição correspondente ao limite remuneratório, quando em gozo de férias, deve ser contemplado com o mesmo adicional de um terço devido a quem faça jus a uma retribuição inferior ao teto previsto na Carta. Da mesma forma, rompe o princípio da

isonomia que se assegure a estes últimos a gratificação natalina e não se reconheça o mesmo direito em relação aos primeiros.

Em relação a tais parcelas, o projeto observou a isonomia, mas não se compreende que o mesmo cuidado não tenha sido adotado no que tange a outras situações em que se enfrentam idênticas circunstâncias. Apenas para ilustrar o que se afirma, recorde-se que também o serviço extraordinário prestado pelos que alcançaram o limite remuneratório não se diferencia do mesmo encargo imputado aos que não o atingiram.

No caso tomado como exemplo, além de se promover a distinção de situações idênticas, deixa-se de assegurar a devida retribuição pelo serviço prestado. A administração pública incorre em enriquecimento ilícito se não remunera horas extras efetivamente prestadas, ainda que invoque como pretexto da medida o cumprimento do limite constitucional.

Não se imagina, para evitar que tais distorções ocorram, fórmula distinta da que foi empregada no próprio projeto para preservar o pagamento do terço de férias e da gratificação natalina. Considerar à parte parcelas transitórias ou de caráter pontual constitui a única maneira de garantir que os servidores cuja remuneração permanente iguala ou supera o limite constitucional façam jus às mesmas prerrogativas asseguradas àqueles cujas remunerações não excedem tal parâmetro.

Idêntico raciocínio deve ser adotado na aplicação de limite remuneratório sobre rendimentos acumulados. Uma vez admitida a licitude da acumulação, a comparação com o teto constitucional há de ser promovida de forma segregada, por não haver outra maneira de evitar o rompimento da isonomia ou o confisco salarial indevido caracterizador de enriquecimento ilícito.

Dois profissionais ocupantes do mesmo cargo, submetidos à mesma jornada e detentores da mesma remuneração permanente não podem receber tratamento distinto por circunstâncias alheias a essas variáveis. O médico que exerce outro cargo público licitamente não pode receber menos que o seu colega em situação idêntica apenas por se valer de uma autorização constitucional explícita.

Houve-se bem o Superior Tribunal de Justiça ao consolidar tal entendimento, nos termos de decisão colacionada pelo ilustre autor da Emenda nº 12/2015, a seguir transcrita (RMS 30.880/CE, 5ª Turma, relator Ministro Moura Ribeiro, publicado no DJe 24/06/2014).

ADMINISTRATIVO – SERVIDOR APOSENTADO E BENEFICIÁRIO DE PENSÃO POR MORTE – TETO CONSTITUCIONAL – INCIDÊNCIA ISOLADA SOBRE CADA UMA DAS VERBAS – INTERPRETAÇÃO LÓGICO SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO – CARÁTER CONTRIBUTIVO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR PÚBLICO – SEGURANÇA JURÍDICA – VEDAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA – PRINCÍPIO DA IGUALDADE – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA PROVIDO.

1. Sendo legítima a acumulação de proventos de aposentadoria de servidor público com pensão por morte de cônjuge finado e também servidor público, o teto constitucional deve incidir isoladamente sobre cada uma destas verbas.

2. Inteligência lógico-sistemática da Constituição Federal.

3. Incidência dos princípios da segurança jurídica, da vedação do enriquecimento sem causa e da igualdade.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança provido.

Há no conteúdo do próprio projeto uma norma que deixa explícita a inviabilidade da aplicação do limite sobre parcelas acumuladas. É que o art. 15 da proposição em exame enumera critérios para identificar qual retribuição deve ser podada, na acumulação lícita de remunerações ou de proventos envolvendo mais de uma esfera, mas o esforço levado a termo pelo relator em relação ao tema não conseguiu localizar de qual ramo científico foi extraída a fórmula ali adotada. Em última análise, se acatado o dispositivo, uma lei federal estará impedindo que outra esfera remunere seu próprio servidor, o que não condiz com a autonomia assegurada pela Constituição aos entes federados.

Também com o intuito de se atribuir solução justa a um problema extremamente delicado, o substitutivo oferecido pela relatoria busca dar tratamento mais apropriado do que o previsto no texto primitivo do projeto à definição de parcelas indenizatórias. Buscou-se o equilíbrio entre o reconhecimento da natureza

indenizatória de determinadas parcelas e o propósito de evitar que se extraia desse aspecto a possibilidade de burlar o limite remuneratório.

Nesse contexto, a retribuição de empregados alcançados pelo disposto no § 9º do art. 37 da Constituição é contemplada pelo substitutivo da forma como se depreende deva ser efetuada tal providência segundo a sistemática adotada na Carta. A incidência é promovida por extensão e de acordo com a existência de verbas remuneratórias similares às abrangidas.

Ressalte-se que a condição prevista para que esse universo seja alcançado não se reveste de caráter perene. Obtida a autonomia pelo ente abrangido, isto é, reunidas as condições para que não necessite mais de transferências voltadas a prover despesas de pessoal ou de custeio em geral, o limite deixará de ser aplicado, razão pela qual não se enxergam motivos para que se criem regras especificamente destinadas ao segmento.

A solução mais adequada se situa em estender ao grupo os critérios de aplicação do limite remuneratório conforme se constatem semelhanças entre as parcelas componentes de seus salários e o propósito das verbas explicitamente elencadas no substitutivo. O mesmo critério se adotou em relação aos dirigentes e empregados de entidades fechadas de previdência complementar mantidas pela Administração Pública.

De outra parte, o tratamento atribuído a parcelas percebidas com atraso guarda coerência com o espírito do substitutivo apresentado. O agente prejudicado não pode ser vítima da inadimplência da Administração Pública, que seria premiada por sua própria torpeza caso se aceitasse o critério previsto no texto original, isto é, o valor previsto para o limite remuneratório na data em que a parcela deveria ter sido quitada.

Evita-se esse resultado aplicando-se o limite remuneratório da forma como se estabelece na Carta, isto é, conforme o regime de caixa, ainda que se some cada parcela atrasada com a do mês em que deveria ter sido paga. Não há que se repor ao servidor parcela já glosada de seu contracheque, mas não se enxergam motivos para que o teto a ser utilizado permaneça sendo o da data em que os vencimentos deveriam ter sido pagos. A administração deve ser punida pelo atraso, porque não há mais autorização no direito posto para que se cortem remunerações a partir de parâmetro que já terá sido atualizado.

Assim, o patamar a ser adotado, na aplicação do limite sobre parcelas atrasadas, corresponde àquele que vigorar na época do efetivo pagamento e não no período em que a parcela deveria ter sido quitada. A fórmula servirá como desestímulo à enervante tendência de demora no reconhecimento, pela Administração Pública, de direitos atribuídos pela legislação a seus agentes, não porque faleça clareza às regras a serem aplicadas, mas para que as regalias processuais deferidas ao Estado possam ser usufruídas por seus advogados.

A derradeira questão de mérito a ser enfrentada diz respeito às preocupações, manifestadas em emendas oferecidas por parlamentares, com a retribuição de servidores em exercício no exterior. Reputa-se descabido que flutuações cambiais ocorridas no Brasil repercutam negativamente sobre a situação desses servidores, razão pela qual se oferece uma solução para o problema de extrema praticidade, embora proveniente de interpretação do texto constitucional divergente da adotada por quem redigiu o projeto em exame e contrária a uma prática indevida atualmente em curso, a incidência de cortes remuneratórios sobre parcelas percebidas em moeda estrangeira.

Se verificada em seus termos precisos a dicção do inciso XI do art. 37 da Constituição, constata-se que o limite ali estabelecido será expresso em moeda brasileira corrente. A referência ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal “em espécie” só pode ser traduzida desta forma, porque não se imagina que a “espécie” ali referida seja um valor em moeda alienígena.

A partir dessa constatação, como não é possível a comparação de grandezas de ordem distinta, a conclusão a extrair não pode ser outra senão a de que a Constituição da República não prevê limite para a remuneração fixada em moeda estrangeira. Ou se altera a Carta, para que restrição como essa seja estabelecida, ou se faz como historicamente tem sido materializada a questão, isto é, pelo rigor no estabelecimento dos valores definidos nessa condição.

O que se afigura totalmente desprovido de sentido é a pretensão contida no projeto, pelo que se soube inclusive já em curso na prática, pretendendo converter a moeda estrangeira em reais para aplicação de limite remuneratório. Trata-se de procedimento teratológico, que deixa o beneficiário desses pagamentos à mercê de flutuações cambiais que via de regra não afetam a realidade em que estão inseridos.

De fato, ainda não se teve notícia de que um aluguel pago em dólares na cidade de Paris tenha seu valor revisto quando a moeda norte-americana se

valoriza no Brasil. A verdade é que o servidor em exercício no estrangeiro deveria, em princípio, ser remunerado na moeda do país em que está desempenhando suas funções.

Como as dificuldades operacionais, adotada essa opção, seriam inevitáveis, adotou-se o dólar como padrão, até por se tratar de referência internacionalmente aceita. Estabelecido o valor nessa moeda, descabe revê-lo por força de variações cambiais que não terão repercutido sobre a realidade enfrentada pelos servidores.

Por fim, cabe promover, antes que se invoquem contra a relatoria argumentos estranhos ao mérito da matéria abordada, algumas ponderações relevantes sobre as eventuais repercussões do substitutivo oferecido à apreciação dos nobres Pares. A aplicação prática dos critérios previstos na proposta alternativa redigida pela relatoria impacta as despesas públicas, na medida em que afasta a adoção de sistemática tida como imprópria, mas tal contexto não pode e não deve servir como pretexto para que o substitutivo se veja rejeitado.

Em primeiro lugar, a vedação para que se produzam em projetos apresentados pelo Poder Executivo emendas que aumentam despesas públicas não pode ser estendida a aprimoramentos dos quais resulte a imposição de obstáculos à redução indevida dessas despesas. Para exemplificar, um projeto apresentado pelo Poder Executivo que resulte na redução proibida da retribuição devida a servidores públicos, confrontando-se vedação expressa inserida no inciso XV do art. 37 da Carta, poderá e deverá ser alvo de emendas em favor do direito subjetivo violado.

Ocorre resultado semelhante na espécie aqui abordada. Tendo em vista que na realidade atual são percebidas parcelas que o projeto pretende ver inadequadamente podadas, as alterações produzidas pelo relator não acarretam no aumento indevido de despesas, mas na imposição de obstáculos a que reduções de despesas já orçadas sejam implementadas. O raciocínio se aplica inclusive ao único aspecto do substitutivo capaz de afetar o resultado financeiro relacionado à execução do orçamento público, porque as despesas com cargos em comissão e funções comissionadas devem ser estimadas sem levar em conta o limite remuneratório, sob pena de faltarem recursos quando um comissionado submetido ao limite remuneratório for substituído por outro sem essa restrição.

De mais a mais, devem ser levados em consideração aspectos diretamente relacionados ao princípio da moralidade. É certo que produziria uma repercussão extremamente positiva sobre as contas públicas um projeto de lei que vedasse o pagamento dos juros decorrentes da dívida contraída pelo Estado, mas haveria

quem desse respaldo a uma ideia tão intrinsecamente desmiolada? Seria impossível emendar um projeto revestido de conteúdo tão despropositado?

Idênticas premissas se aplicam à questão em enfoque. Da mesma forma como a redução dos juros da dívida pública só encontra suporte na redução do endividamento público, o único caminho para mitigar determinados gastos afetados pela proposição situa-se em evitar que sejam concretizados.

Não se reduz a despesa com serviço extraordinário sonegando-se a contraprestação a ele atrelada, mas pela diminuição das horas extras prestadas. Da mesma forma, permite-se que dispêndios com cargos em comissão e funções comissionadas sejam reduzidos, mas o único procedimento correto para que se alcance tal propósito consiste em evitar que se nomeiem ou se designem os servidores que irão desempenhá-los. É totalmente despropositado obter o abatimento das respectivas despesas por meio do exercício gratuito das atribuições adicionais atreladas a tais cargos e funções.

O ajuste fiscal, que as pessoas de bom senso entendem seja indispensável, não pode ser promovido com base na subtração de direitos legitimamente atribuídos pela legislação a seus destinatários. O enriquecimento ilícito da Administração Pública, negando-se a indispensável consequência ao produto de serviços a ela prestados, não constitui, definitivamente, uma fórmula válida para que recursos públicos sejam economizados.

Com base nesses sólidos argumentos, vota-se, nos termos do substitutivo oferecido em anexo, em que se modifica inclusive a ementa da proposição:

- pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.123, de 2015, e das Emendas nºs 08/2015, 09/2015, 10/2015, 11/2015, 12/2015, 16/2015 e 17/2015;
- pela aprovação parcial das Emendas nºs 01/2015, 03/2015, 04/2015, 06/2015, 07/2015 e 14/2015;
- pela rejeição das Emendas nºs 05/2015, 13/2015 e 15/2015.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Lucas Vergílio
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI Nº 3.123, DE 2015

Disciplina a aplicação do limite previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a aplicação do limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição:

I - aos subsídios e às demais parcelas remuneratórias eventualmente atribuídas aos agentes referidos no § 4º do art. 39 da Constituição por força de circunstâncias específicas;

II - aos proventos decorrentes da aposentadoria de Ministros de Tribunais Superiores, de Juízes dos Tribunais Regionais Federais, de Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, de Desembargadores, de Juízes Federais, de Juízes do Trabalho, de Juízes Militares, de Juízes Estaduais, de membros de Tribunais de Contas e de membros do Ministério Público, assim como às pensões por morte decorrentes do seu falecimento;

III - à remuneração e aos proventos dos servidores civis ativos e inativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive quando fixados na forma do § 8º do art. 39 da Constituição, bem como às pensões por morte instituídas em decorrência do seu falecimento;

IV - à remuneração de dirigentes e de empregados de entidades fechadas de previdência complementar patrocinadas por pessoas jurídicas de direito público;

V - ao salário de dirigentes e de empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista e das respectivas subsidiárias cujas despesas de pessoal ou de custeio em geral sejam supridas por dotações incluídas no orçamento da pessoa jurídica de direito público à qual se vinculem;

VI - aos soldos, aos adicionais, às gratificações e às demais parcelas remuneratórias atribuídas aos militares das Forças Armadas, dos Estados e do Distrito Federal, aos proventos decorrentes de sua passagem à inatividade e às pensões militares.

Art. 2º O limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição não incidirá sobre retribuição fixada em moeda estrangeira, nos termos da Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972, e será aplicado, nos demais casos, mediante a glosa dos valores que excederem o somatório das parcelas de natureza permanente, previstas no art. 3º, ou, separadamente, sobre cada pagamento das parcelas de caráter transitório, mencionadas no art. 4º, ou efetivado de forma eventual, pontual ou descontínua, referidas no art. 5º, promovido em favor do agente, do servidor, do empregado, do militar, do aposentado ou do pensionista, observando-se tais procedimentos isoladamente para cada remuneração, na hipótese de acumulação lícita.

Art. 3º Para os fins do art. 2º, revestem-se de natureza permanente:

I - vencimentos, soldos, subsídios, proventos, pensões por morte e pensões militares;

II - gratificações de qualquer denominação, inclusive quando pagas a título de representação ou estabelecidas com base no desempenho funcional, atreladas ao posto ou graduação ou ao exercício do mandato, do cargo efetivo ou sujeito a vitaliciedade e do emprego permanente;

III - parcelas calculadas com base em tempo de serviço;

IV - gratificações, adicionais, abonos e vantagens pessoais de qualquer origem cujo valor seja incorporado à retribuição do cargo efetivo ou sujeito a vitaliciedade, do emprego permanente ou do posto ou graduação, inclusive se instituídos para compensar decréscimos imputados às respectivas remunerações;

V - parcelas decorrentes de desvio funcional ou do exercício regular de atribuições imputadas a cargo efetivo, emprego permanente, posto ou graduação de remuneração mais elevada do que a devida ao cargo efetivo, ao emprego permanente, ao posto ou à graduação no qual o beneficiário se encontre formalmente investido;

VI - parcelas decorrentes de complementação de aposentadoria, de pensão por morte e de pensão militar;

VII - pagamentos efetivados a título de equivalência ou de isonomia para equiparação de remunerações atribuídas a cargos efetivos ou a empregos permanentes.

Art. 4º Para os fins do art. 2º, possuem caráter transitório:

I - adicional decorrente da prestação de serviço extraordinário;

II - adicional noturno;

III - adicional relacionado ao exercício de atividades em condições insalubres, perigosas ou penosas, quando não for atribuído necessariamente, em decorrência da natureza das atribuições do cargo efetivo, do emprego permanente, do posto ou da graduação, hipótese em que se aplica o disposto no inciso II do art. 3º;

IV - parcelas percebidas em razão do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, independentemente da denominação atribuída à vantagem;

V - retribuição decorrente da participação em órgãos colegiados sem vínculo com a realização de reuniões em seu âmbito;

VI - gratificação pelo exercício de função eleitoral, prevista nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.350, de 28 de dezembro de 1991;

VII - outras parcelas de qualquer denominação, origem ou finalidade atreladas a circunstâncias específicas e pagas com continuidade, de forma que não justifique a incorporação do respectivo valor à retribuição do cargo efetivo ou sujeito à vitaliciedade, do emprego permanente, do posto ou da graduação, inclusive quando decorrentes da equiparação entre a remuneração de cargos em comissão ou de funções de confiança a título de isonomia.

Art. 5º Para os fins do art. 2º, constituem pagamentos efetivados de forma eventual, pontual ou descontínua:

I - gratificação natalina, adicional natalino ou décimo-terceiro salário;

II - adicional de um terço decorrente do gozo de férias;

III - pagamentos decorrentes da participação em processo de capacitação profissional na qualidade de instrutor, efetivados em razão da participação em concurso público, provenientes da atuação em comissão de inquérito disciplinar ou decorrentes da participação em outros órgãos colegiados, quando atrelados à efetiva realização de reuniões no respectivo âmbito;

IV - prêmios;

V - honorários de sucumbência;

VI - demais pagamentos percebidos pelo agente, servidor, empregado, aposentado, pensionista ou militar que não se enquadrem nas hipóteses dos arts. 3º e 4º.

Art. 6º Não serão computadas para comparação com o limite remuneratório previsto no inciso XI do art. 37 da Constituição parcelas cuja natureza indenizatória decorra diretamente das circunstâncias que justificam seu pagamento, bem como:

I - aposentadorias e pensões vinculadas ao regime geral de previdência social;

II - valores percebidos em decorrência da participação em entidade de previdência complementar, incluídos os relacionados a pagamentos de benefícios, e os provenientes da restituição de contribuições vertidas pelo participante;

III - contribuições vertidas pelos patrocinadores de entidades fechadas de previdência complementar.

Parágrafo único. Possuem caráter indenizatório, além do abono de permanência em serviço e do adicional de permanência previsto no inciso II do art. 3º da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, os seguintes benefícios e pagamentos concedidos ou efetivados em favor de agentes, de servidores, de empregados, de militares, de aposentados e de pensionistas especificados no art. 1º, sem

prejuízo de outros que atendam aos requisitos estabelecidos no *caput*:

I - conversão de férias em abono pecuniário ou de licença-prêmio em pecúnia;

II - decorrentes de férias não gozadas, inclusive o adicional de um terço a elas vinculado;

III - ajuda de custo;

IV - diárias;

V - auxílio-alimentação, alimentação *in natura* servida no local de trabalho e auxílio-moradia;

VI - cessão de uso de imóvel funcional;

VII - auxílio-transporte;

VIII - indenização de transporte ou decorrente do uso de veículo próprio em deslocamentos a serviço;

IX - auxílio-invalidez;

X - indenização de campo;

XI – auxílio-fardamento;

XII - adicional ou auxílio-funeral;

XIII - auxílio-creche ou assistência pré-escolar.

Art. 7º Observado o disposto no art. 2º, o valor total da remuneração do mês ao qual se referir será comparado com o valor do limite remuneratório em vigor na data do pagamento de parcelas em atraso.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, os juros e a correção monetária decorrentes do atraso incidirão sobre os valores efetivamente percebidos.

Art. 8º Na cessão ou na requisição dos servidores ou dos empregados contemplados pelo disposto no art. 1º, os abatimentos decorrentes da aplicação do limite remuneratório serão promovidos pelo órgão ou entidade que ficar encarregado de efetuar o pagamento do servidor ou do empregado, observada a natureza das parcelas envolvidas, na forma do art. 2º.

Art. 9º Exercida a prerrogativa prevista no § 12 do art. 37 da Constituição, será aplicado, para os fins desta Lei, o limite ali especificado.

Art. 10. Ficam revogados a Lei nº 8.448, de 21 de julho de 1992, a Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, e o art. 3º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.

Art. 11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2015.

Deputado Lucas Vergílio

Relator